BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT

SEKTION GRUNDSATZFRAGEN

Festschrift

zum 60. Geburtstag
von

Sektionsleiter Univ.Doz. Dr. Heinz Handler

Wirtschaftsstandort Österreich
Von der Theorie zur Praxis

HERAUSGEBER:
WALTER FUCHS UND OTHMAR HORVATH

Wien, Januar 2001

IMPRESSUM:

ISBN 3-901 676-27-9

Eigentümer, Herausgeber und Verleger:
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
Sektion Grundsatzfragen
1010 Wien, Stubenring 1, Tel. 71100-0

Satz und Druck: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Layout: Waltraud Schuster

Umschlag-Gestaltung: Martina Braumüller

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.



INHALT

VORWORT

Die Wirtschaft ist im Zeitalter der Information und Kommunikation weltweit in eine Phase rascher Veränderungen getreten, die in unser aller Leben eingreift.

Die Veränderungen sind tiefgreifend und nachhaltig, die Entwicklung ist eher eine revolutionäre denn eine evolutionäre. Die modernen Kommunikationstechnologien haben die Welt klein und die Räume eng gemacht. jede Information ist unmittelbar und weltweit verfügbar. Das bedeutet ein Höchstmaß an Transparenz und somit globale Konkurrenz. Große Wirtschaftsmächte wie die Vereinigten Staaten von Amerika haben unter solchen Bedingungen einen großen Vorteil, andere Wirtschaftsgrößen in Asien und Europa müssen im Wege der Integration versuchen, ihre Kräfte zu bündeln, um im Spiel der „Global Players" nicht auf verlorenem Posten zu stehen. So war es wichtiges Ziel der EU, durch die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion die Wettbewerbsorganisation neu zu gestalten. Durch harmonisierte Standards im Sozial- und Umweltbereich, durch Vergabekontrolle im Bereich der öffentlichen Aufträge, durch den Abbau bürokratischer Hemmnisse etwa bei Betriebsanlagengenehmigungen, durch einen leichten Zugang von Jungunternehmern zum Markt und durch die angestrebte Harmonisierung der Steuern gilt es, die Wirtschaftsstandorte für die globale Konkurrenz wettbewerbsfähig zu machen. Zur Einführung der gemeinsamen Währung müssen die Staatsfinanzen stabilisiert werden. Dazu ist Budgetsanierung durch Defizitabbau ebenso notwendig wie der Abbau der Staatsschulden im weitesten Sinn. Nur mit einer weitgehenden Integration hat Europa eine Chance, im globalen Wettbewerb so zu bestehen, dass auch in Zukunft Wohlstand und soziale Sicherheit gewährleistet sind.

Als überzeugter Europäer hat Univ. Doz. Heinz Handler, der Leiter der Sektion Wirtschaftspolitik im österreichischen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit entscheidenden Anteil an der Verwirklichung dieser Ziele. Anlässlich seines 60. Geburtstages soll mit der vorliegenden Festschrift seine Arbeit entsprechend gewürdigt werden. Hochkarätige Autoren setzen sich mit dem Thema der Festschrift „Wirtschaftsstandort Österreich – von der Theorie zur Praxis" auseinander.

–

Der Jubilar hat sich in den letzten Jahren in seiner Funktion im Wirtschaftsministerium eingehend mit der Thematik in Theorie und Praxis auseinandergesetzt. Er hat zahlreiche Standortforen organisiert, um den Boden für die notwendigen Reformen in Zusammenarbeit mit vielen Experten aufzubereiten. Er hat sich auch in einschlägigen Publikationen oft zu Wort gemeldet und sein tiefes Wissen und seine reichen Erfahrungen, nicht zuletzt als Währungsökonom im Dienste des Währungsfonds, eingebracht. Handler hat auch entscheidend am Arbeitsübereinkommen der neuen Bundesregierung mitgewirkt, wo er vor allem die Bereiche Standortsicherung und Budgetsanierung mitgestaltet hat.

Ich möchte dem Geburtstagskind sehr herzlich gratulieren und ihm den Erhalt seiner wahrlich jugendlichen Tatkraft wünschen. Die Herausforderungen an uns alle sind an der Schwelle der Erweiterung der EU gewaltig, Heinz Handler wird als neuer Leiter der um die Ressourcen des Ressorts erweiterten wirtschaftspolitischen Sektion zur Grundsatzsektion ganz wesentlich an der Umsetzung der Ressortpolitik beteiligt sein.

„Ad multos annos“!

Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit
Dr. Martin Bartenstein

VORWORT

Ich habe Heinz Handler, Leiter der Sektion Wirtschaftspolitik, bereits im Rahmen meiner Aufgaben als Tourismussprecherin meiner Partei kennen und schätzen gelernt.

In regelmäßigen Diskussionen konnte ich feststellen, dass er stets eine globale und langfristige Beurteilung unterstützt und damit zu einer maßvollen tourismuspolitischen Entwicklung in Zeiten des Umbruchs beigetragen hat. Er stellte in seinen Diskussionsbeiträgen immer den Anspruch, die Standortpolitik in Österreich mit anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik, so auch mit der Tourismuswirtschaft, zu verknüpfen. So wurde er nicht nur in die EU-High-Level-Group on Tourism and Employment berufen, sondern widmete im Rahmen der von ihm edierten Publikationsreihe „Wirtschaftsstandort Österreich" einen Band dem Themenbereich Globalisierung – Tourismus – Beschäftigung, dessen Inhalt von seinem Bestreben nach einer klaren und unvoreingenommenen Analyse für die Entwicklung der heimischen Angebotsstrategien auf der Basis einer Zusammenarbeit mit heimischen und internationalen Experten zeugt.

Ich darf meiner Hoffnung Ausdruck verleihen, dass diesem Buch weitere Beiträge des Wirtschaftspolitikers Handler zu aktuellen Problemstellungen im Tourismus und der Dienstleistungsgesellschaft folgen mögen und wünsche dem Jubilar für die vor ihm liegende Zeit weiterhin jenen Elan, mit dem er bereits die bisherigen Herausforderungen in seiner Laufbahn bewältigt hat.

Staatssekretärin für Tourismus
Marès Rossmann

–

WIRTSCHAFTSPOLITIK HÄLT JUNG – HEINZ HANDLER ZUM 60. GEBURTSTAG !

Ich habe Heinz Handler vor Jahrzehnten als Währungspolitiker des Österreichischen Institutes für Wirtschaftspolitik kennengelernt. In meinen jungen Jahren hatte ich noch einen großen Respekt vor den Wirtschaftsforschern, bei denen Politik und Wirtschaft anfragen, wenn sie mit ihrem Latein am Ende sind. Erst einige Zeit später wurde mir klar, dass „besser wissen“ und „besser machen“ zwei völlig unterschiedliche Disziplinen sind. Ich kenne genug Wirtschaftsforscher weltweit, die nicht im Traum daran denken, die Welt der Analyse, Prognose und ex-post-Beurteilung durch einen Wechsel in die konkrete Wirtschaftspolitik oder gar reine Politik zu verlassen. Manche, die es versucht haben, sind reumütig wieder in die Institute zurückgekehrt.

Heinz Handler habe ich als Sektionsleiter für Wirtschaftspolitik im Ressort vorgefunden, als ich es im Juni 1996 übernahm. Es verband uns rasch die gleiche Leidenschaft: Rahmenbedingungen für die Tüchtigen verbessern, geschützte Bereiche in die Freiheit zwingen, Tabuzonen der Politik anzusprechen (Gemeinnütziger Wohnbausektor, einheitliche Bauordnung für ganz Österreich), Agenda setting zu praktizieren, den Europäischen Binnenmarkt gegen die Umsetzungsbremser in Bund und Bundesländern zu verwirklichen.

Zwei unsere Projekte möchte ich besonders ansprechen: die über meinen Vorschlag gegründete und bereits zweimal von Heinz Handler erfolgreich durchgeführte Academy of Excellence und die konstruktive Arbeit bei der Erstellung der bisherigen Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAP). In beiden Bereichen setzte das Wirtschaftsministerium richtungsweisende Initiativen. Bei öffentlich Bediensteten, die sich dem Pensionsalter nähern, dominiert eher die Tugend des stillen Ausdienenwollens, als die auf Grund der langjährigen Erfahrung angesammelte Veränderungslust.

Heinz Handler ist der lebende Beweis dafür, dass es für Menschen ab 60 ein Recht auf Arbeit und sogar Pflicht zur Erfahrungsverwertung gibt. Welche Dynamik wurde in weiten Bereichen der österreichischen Wirtschaft durch die Frühpensionierungspraxis vergeudet! Wirtschaftspolitik hält jung und zwingt durch die Auseinandersetzung mit neuen Phänomenen und Strömungen zu ständigem Überprüfen, Nachdenken

und neuen Konzeptionen. In einem Land, in dem die Bremser und Verhinderer, die Sicherer wohlerworbener Rechte (besser Empfänger leichtfertiger Versprechungen) die politischen Sympathieträger sind, sind Menschen wie Heinz Handler so notwendig wie der sprichwörtliche Hecht im Karpfenteich! Dank EU-Beitritt hat der öffentliche Dienst einen neuen Stellenwert erhalten; ich habe Heinz Handler bei vielen EU-Veranstaltungen auch als Integrationsexperten von Rang schätzen gelernt.

Ich wünsche ihm, dass der vorliegende Band seine grauen Zellen auf Hochtouren bringt und ihm Motivation und Ausdauer für seine Tätigkeit an einer der wichtigsten Schaltstellen der österreichischen Wirtschaft bringt.

Danke für unsere unvergesslich gute Zusammenarbeit und

AD MULTOS ANNOS IN OFFICIO!

Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten a.D.
Dr. Hannes Farnleitner

–

VORWORT

Heinz Handler hat Österreichs wirtschaftpolitische Leitlinien nachhaltig geprägt. Als Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten hatte ich den anerkannten Wissenschaftler vom Wirtschaftsforschungsinstitut ins Ministerium geholt, wohl wissend, dass er auch ein Mann der Praxis ist. Mit Heinz Handler wurde Anfang der 90er Jahre der Begriff der Standortpolitik in die österreichische Wirtschaftspolitik eingeführt. Ein Begriff, der bald populär wurde und die österreichische und internationale wirtschaftspolitische Diskussion mitbestimmen sollte, etwa bei den Beitrittsverhandlungen des Wirtschaftsministeriums mit der Europäischen Union.

Durch Sektionsleiter Handler wurden zwei Behörden eingerichtet: die EU-Wettbewerbsabteilung und die Vergabekontrolle. Um das Bewusstsein für die Standortfrage in der Öffentlichkeit zu verstärken und möglichst rasch zu den erforderlichen Anpassungsschritten zu kommen wurden zahlreiche Standortforen mit hohem wissenschaftlichen Niveau vom engagierten Sektionsleiter im Ministerium organisiert. Ich habe diesem Mann also in vielerlei Hinsicht zu danken, einem – im privaten Umgang auch sehr humorvollen – Mann, der Autorität durch überragendes Fachwissen und Können ausstrahlt.

Ich wünsche Heinz Handler anlässlich seines 60. Geburtstages das Beste und hoffe, dass er noch viele Jahre so produktiv für unser Land weiterwirkt. Durch die Festschrift erwarte ich mir eine Vertiefung der wirtschaftspolitischen Diskussion und damit einen Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Österreich.

Bundeskanzler
Dr. Wolfgang Schüssel

DER EURO – EINE HERAUSFORDERUNG FÜR DEN WIRTSCHAFTSSTANDORT ÖSTERREICH

Klaus Liebscher

In einer Festschrift für Heinz Handler einen Beitrag zum Euro und seinen Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Österreich zu schreiben, mutet wie Eulen nach Athen Tragen an. Heinz Handler hat einen wesentlichen Teil seines bisherigen – beeindruckenden – Schaffens Fragen der Währungspolitik und der Wettbewerbspolitik sowie ihrer gegenseitigen Einflüsse gewidmet. Er hat dabei immer mit analytischer Schärfe und wirtschaftspolitischem Weitblick künftige Tendenzen und Anforderungen an Wirtschaft und Politik erkannt und in praxisrelevanter Form kommuniziert. Früh und mit Nachdruck hat er dabei auf die hohe Bedeutung stabiler monetärer Rahmenbedingungen, wie sie durch die österreichische Hartwährungspolitik gewährleistet wurden, hingewiesen: auf die Wichtigkeit des Finanzplatzes Österreich und wettbewerbsfähiger österreichischer Banken, auf die Bedeutung gesunder Staatshaushalte, auf die Notwendigkeit von Strukturreformen als Teil einer umfassenden Standortpolitik und auf die erheblichen Chancen und Herausforderungen, die sich durch den Euro bieten.

Immer unmittelbar in der Wirtschaftspolitik bzw. deren Beratung tätig, hat Heinz Handler damit die österreichische Wirtschaftsentwicklung der letzten 30 Jahre maßgeblich bereichert und gefördert. Die Oesterreichische Nationalbank hat in ihm immer einen kompetenten und konstruktiven Ansprech- und Diskussionspartner gefunden. Der vorliegende Beitrag ist Ausdruck des Wunsches, dass dieser fruchtbare Dialog mit dem Wirtschaftspolitiker und dem Wirtschaftsforscher Heinz Handler noch viele Jahre währen möge.

EINLEITUNG

Die zunehmende Integration unterschiedlicher Wirtschaftsräume und die wachsende globale Mobilität des Produktionsfaktors Kapital haben Fragen der Wettbewerbsfähigkeit und der Standortqualität ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Diskussion gerückt. Österreich bietet insgesamt gute Standortbedingungen für die Industrie. Die umfangreichen

–

Direktinvestitionen, die Österreich in letzter Zeit anziehen konnte, wie auch die Verbesserung der Exportstärke zeigen dies. Die Teilnahme am EU-Binnenmarkt und an der Währungsunion haben den Industriestandort Österreich aufgewertet. Die wirtschaftliche Integration in Europa wie auch die voranschreitende EU-Integration der südost- und osteuropäischen Länder werden in Umfragen unter Führungskräften als Standortvorteile für Österreich hoch bewertet. Dazu kommen die hohe Lebensqualität sowie die stabilen makroökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Als weitere Stärke Österreichs wird die überdurchschnittliche Qualifikation und Motivation der Arbeitskräfte gesehen.

Die gestiegene Attraktivität Österreichs als Wirtschaftsstandort bestätigt die jüngste vorliegende Untersuchung des Lausanner Instituts für Management-Entwicklung (IMD), dessen Ergebnisse im „World Competitiveness Yearbook 2000" veröffentlicht wurden. Österreich konnte sich von Rang 19 (1999) auf Rang 18 (2000) leicht verbessern, wobei der größte Sprung – nämlich von Platz 22 auf 12 – in der Teilposition „Internationalisierung" gelang. Rangverbesserungen sind auch bei „Management" (von 22 auf 16) und „Finanzmarkt" (von 20 auf 17) zu konstatieren. Im Zeitvergleich befindet sich Österreich somit nach einer Verschlechterung der relativen Attraktivität in den Jahren 1997 und 1998 wieder im Aufholprozess. Das Ranking zeigt aber auch eine Reihe von EU-Staaten, die vor Österreich platziert sind.

Andererseits bestehen nach wie vor einige Strukturschwächen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft beeinträchtigen und das Halten der guten internationalen Position in Zukunft angesichts der rasch voranschreitenden Globalisierung erschweren könnten. Als Defizite werden immer wieder die unzureichende Flexibilität, Effizienz und Modernität der öffentlichen Verwaltung und die damit verbundene Kostenbelastung der Betriebe sowie ineffiziente Regulierungen und strukturelle Schwächen im österreichischen Innovationssystem diagnostiziert.

Im vorliegenden Beitrag soll zunächst analysiert werden, welchen Beitrag der Euro als stabiler Rahmen für die österreichische Wirtschaft bietet. Im zweiten Abschnitt wird die Bedeutung gesunder Staatshaushalte für den Wirtschaftsstandort unterstrichen. Anschließend wird die makroökonomische Performance Österreichs anhand einiger Indikatoren kurz bewertet. Die dann folgenden drei Abschnitte beleuchten für die

Standortqualität zentrale Bereiche aus mikroökonomischer Sicht: Unternehmertum und innovatives Potenzial, soziales Klima, Lohnbildung und Humankapital sowie die Finanzmärkte. Schlussfolgerungen runden die Betrachtungen ab.

1. DER EURO ALS STABILER RAHMEN FÜR DIE WIRTSCHAFT

Österreich hat bereits sehr früh – wenige Jahre nach dem Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse von Bretton Woods – erkannt, dass floatende oder auch nur häufig angepasste fixe Wechselkurse für eine kleine, offene Volkswirtschaft keine günstige Alternative sind. Die Bindung des Schilling zunächst an einen Korb von relativ preisstabilen Währungen und später an die D-Mark wurde als geeignetes Mittel erkannt, um die Lohn- und Preiserwartungen zu stabilisieren und andere Bereiche der Wirtschaftspolitik einem Disziplinierungsmechanismus zu unterwerfen.

Die Währungsunion stellt für Österreich eine Fortsetzung, Verstärkung und dauerhafte Festschreibung dieser bereits vor 20 Jahren eingeschlagenen erfolgreichen Strategie dar. Sie ist der vorläufige integrationspolitische Höhepunkt der Festigung, Absicherung und Vollendung des Binnenmarktes. Bei den Staaten der Europäischen Union handelt es sich durchwegs um offene Volkswirtschaften. Mit der Währungsunion entfallen teure Maßnahmen zur Absicherung von Wechselkursrisken und der Binnenhandel im Euroraum kann sich ungestört von Devisenmarktturbulenzen entwickeln. Zugleich sinkt die Außenorientierung der am Euro-Währungsgebiet beteiligten Länder, da der Großteil des Handels innerhalb des gemeinsamen Währungsraums erfolgt. Die Exporte von Waren und Dienstleistungen des Euroraumes haben einen Anteil von rund 17% des BIP (USA und Japan: 11 bzw. 9%). Eine einheitliche Währung bedeutet auch, dass die einzelnen Euroländer besser als zuvor gegen Krisen anderer Regionen geschützt sind. Der Euroraum kann daher – aus diesem Blickwinkel betrachtet – internationalen Wechselkursschwankungen des Euro tendenziell ähnlich gelassen begegnen wie die USA. Die Währungs- und Finanzmarktturbulenzen der letzten Jahre haben deutlich gezeigt, dass der Euro eine wichtige erste Bewährungsprobe bestanden hat.

Das Eurosystem definiert Preisstabilität als eine im Jahresabstand gemessene Preissteigerungsrate von unter 2%. Dabei wird der Harmo-

nisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) als Indikator herangezogen. Nicht nur Inflation, sondern auch Deflation sind mit Preisstabilität unvereinbar. Eine einheitliche Geldpolitik impliziert, dass die Euro-Geldpolitik nicht auf regional- oder länderspezifische Entwicklungen Rücksicht nehmen kann, sondern auf das Eurogebiet insgesamt abstellen muss.

Das Eurosystem hat sich bei der Festlegung seiner Definition von Preisstabilität von den Erkenntnissen und der praktischen Erfahrung der Geldpolitik der letzten 20 Jahre leiten lassen. Diese haben gezeigt, dass der Versuch, kurzfristige Phillipskurven-Tradeoffs zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation auszunutzen, aufgrund der variablen und langen Zeitverzögerungen der Geldpolitik die Beschäftigung bzw. das Wirtschaftswachstum nicht systematisch verbessern kann.

Wie empirische Studien belegen, führt eine derartige Politik lediglich zu höherer Inflation, die das Wachstum und die Beschäftigung langfristig behindern (Issing 2000). Parallel dazu hat sich in der Bevölkerung ab den 80er-Jahren – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der damaligen Periode der Stagflation – zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass Inflation höhere Kosten, als bislang angenommen, verursacht. Empirische Untersuchungen von Shiller (1997) haben gezeigt, dass die Bevölkerung Inflation als schädlich einschätzt. Studien wie jene von Lucas (2000) und Feldstein (1999) zeigen, dass Industrieländer selbst beim Übergang von moderaten Inflationsraten (4-5%) zu Preisstabilität (0-2%) merkliche Wohlfahrtssteigerungen erzielen können. Der gesellschaftliche Konsens über den Nutzen eines hohen Grades an Preisstabilität umfasst daher sowohl die Notenbanken als auch die Bevölkerung (Viñals 2000). Eine langfristige Tragfähigkeit dieses Konsenses wird auch vom Erfolg der Notenbankpolitik selbst abhängen (Gnan und Schubert 1998).

Die Entwicklung der Preise hat sich in Österreich seit dem EU-Beitritt markant verändert. Die Liberalisierungen im europäischen Binnenmarkt haben zu einem beträchtlichen Rückgang der durchschnittlichen Inflationsrate geführt. Lag diese zwischen 1990 und 1994 noch bei rund 3% p.a., so fiel sie im Zeitraum von 1995 bis 1999 auf durchschnittlich rund 1%. Der Anstieg der Inflation im bisherigen Jahresverlauf 2000 ist ausschließlich auf Sonderfaktoren – insbesondere die Ölpreis-Hausse sowie Steuer- und Gebührenerhöhungen – zurückzuführen und sollte daher vorübergehender Natur sein.

Schon seit 1997 zählt Österreich zu den EU-Ländern mit dem geringsten Preisauftrieb. Wesentlicher Grund dafür ist einerseits die konsequente Fortführung einer verantwortungsvollen Lohnpolitik vor dem Hintergrund einer stabilitätsorientierten Geldpolitik und andererseits der intensivierte Wettbewerb. Dazu kamen weitere preissenkende Effekte des Binnenmarktes. Die Abschaffung der Zollformalitäten ermöglichte billigere, grenzüberschreitende Lieferungen und Leistungen. Die regionale Spezialisierung durch Clusterbildung schuf komparative Wettbewerbsvorteile. Die durch Gemeinschaftsrecht geforderten internationalen Ausschreibungen im öffentlichen Bestellwesen ermöglichten Kosteneinsparungen. Auch Liberalisierungen bei den staatlichen Versorgungsunternehmen trugen zu Preissenkungen bei.

2. GESUNDE STAATSHAUSHALTE ALS STANDORTVORTEIL

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bewirkt, dass die einheitliche Geldpolitik nicht zum Ausgleich asymmetrischer Schocks verfügbar ist. Als Schockabsorber müssen daher die Arbeits- und Gütermärkte sowie die nach wie vor in nationaler Verantwortung stehende Fiskalpolitik wirken. Die Fiskalpolitik benötigt daher als Ausgangsbasis einen gesunden Staatshaushalt, der ausreichend Spielraum für das Wirken der automatischen Stabilisatoren bietet.

Darüber hinaus sollten aber noch weitere Manövriermöglichkeiten für allfällige diskretionäre Maßnahmen und – langfristig gesehen – für eine Absorption der künftig zu erwartenden steigenden Belastungen aufgrund der alternden Bevölkerung geschaffen werden.

Nach den Budgetdefiziten und steigenden Staatsschuldenquoten der 70er bis frühen 90er-Jahre strebten die Regierungen etwa ab Mitte der 90er-Jahre zunehmend danach, die Nachhaltigkeit der Fiskalgebarung wieder herzustellen und ein weiteres Ansteigen der Staatsverschuldung zu vermeiden. Gegen Ende der 90-er Jahre hat sich in der EU – angespornt durch das Beispiel der USA – die Zielsetzung durchgesetzt, zumindest ausgeglichene Staatshaushalte und einen raschestmöglichen Rückgang der nominellen Staatsschuld zu erreichen. Parallel dazu ist die „Qualität“ der Staatshaushalte, also ihre Struktur und ihre Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, in das Zentrum des Interesses gerückt (Wieser, T., 2000).

In Österreich machen die Gesamteinnahmen und -ausgaben des Staates jeweils über 50% des BIP aus. Die Gestaltung der öffentlichen Haushalte ist ein wesentlicher Faktor für Wachstum und Beschäftigung, da sie die Akkumulation von physischem Kapital, von Humankapital und die Innovationsbereitschaft eines Landes beeinflusst. Diese Faktoren determinieren ganz wesentlich das langfristige Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft. Das öffentliche Steuer- und Transfersystem beeinflusst die wirtschaftlichen Entscheidungen der Haushalte (Arbeitsangebots-, Konsum- und Sparverhalten) und die Investitions- und Standortentscheidungen der Unternehmen. Steuersysteme i. w. S. sollten daher so gestaltet sein, dass deren wohlfahrtsmindernde Auswirkungen möglichst gering sind. Nur für den Fall, dass steuerliche Maßnahmen auf die Korrektur von Marktversagen – z.B. bei Lenkungssteuern wie z.B. Umweltsteuern – zielen, ist eine Beeinflussung der ökonomischen Handlungen von Haushalten und Unternehmen direkt beabsichtigt. Im Zuge des verschärften internationalen Wettbewerbs um mobile Produktionsfaktoren kommt der Fiskalpolitik die wichtige Aufgabe zu, zu einem stabilen, investitionsfreundlichen makroökonomischen Umfeld beizutragen.

Gesunde Staatshaushalte flankieren außerdem die Geldpolitik bei ihrer Aufgabe, die Preisstabilität sicherzustellen, wodurch ein potenziell defizitinduzierter Anstieg der Realzinsen vermieden werden kann. Sinkende Staatsschulden schaffen über eine Verringerung des laufenden Zinsaufwandes das Potenzial für Steuersenkungen sowie zur Abdeckung der langfristig zunehmenden Pensionsausgaben.

Österreich steht derzeit vor einer dreifachen Herausforderung bei der Reform seiner Staatshaushalte. *Erstens* hat es sich im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verpflichtet, mittelfristig einen ausgeglichenen Staatshaushalt bzw. Budgetüberschüsse zu erreichen, einhergehend mit einer nachhaltigen Verringerung der Staatsschuldenquote. *Zweitens* ist zur Verbesserung der Standortbedingungen eine Verringerung der hohen Steuer- und Abgabenquote anzustreben. *Drittens* sollte die Struktur des Staatshaushalts und hier insbesondere das Steuer- und Transfersystem in einer das langfristige Wachstumspotenzial der Wirtschaft stärker fördernden Weise reformiert werden, z.B. durch die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit. In diese Richtung gehen auch jene Anstrengungen, die auf eine Ver-

ringerung der direkten zulasten einer stärkeren indirekten Besteuerung zielen.

Die während der ersten Hälfte der Neunzigerjahre stark angewachsenen öffentlichen Defizite in Österreich machten insbesondere im Zusammenhang mit dem Beitritt zur Europäischen Union (EU) Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Speziell der Wunsch, der Europäischen Währungsunion von Beginn an anzugehören, bildete einen wesentlichen Reformanreiz. In den Jahren 1998 und 1999 wurde allerdings trotz guter Konjunkturlage die Defizitquote nicht weiter verringert. Für das Jahr 2000 wird – durch die bessere konjunkturelle Lage und durch ein im Juni dieses Jahres verabschiedetes, weiteres Budgetkonsolidierungspaket – ein Maastricht-Defizit von 1,6% des BIP erwartet. Dies entspricht dem im Stabilitätsprogramm vom März 2000 definierten Wert. Österreich weist damit 1999 und 2000 im europäischen Vergleich – gemeinsam mit Portugal – die höchste Defizitquote auf.

Im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Europäischen Union hat sich die österreichische Bundesregierung das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2002 ein Nulldefizit zu erreichen. Dieses Ziel soll schwerpunktmäßig ausgabenseitig, vor allem aber nachhaltig – d.h. mittels struktureller Reformen – erreicht werden. Die Hauptansatzpunkte werden dabei – und damit steht Österreich im Einklang mit vielen anderen Ländern – das Pensions- und Gesundheitssystem sowie die öffentliche Verwaltung sein. Wenngleich die Budgetsanierung sowohl den Unternehmen als auch den Arbeitnehmern und Konsumenten Einbußen abverlangt, ist sie insgesamt eine sinnvolle Investition in eine nachhaltige internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Österreich.

3. *Makroökonomische Performance der österreichischen Wirtschaft*

Österreich ist in den letzten Jahrzehnten zu einer der führenden kleinen, offenen Volkswirtschaften Europas aufgestiegen. Bei der Wachstumsperformance ist Österreich im guten Mittelfeld angesiedelt (Tabelle 1). Die Wachstumsschwäche Mitte der Neunzigerjahre (1993-1996) war auf Anpassungskosten infolge der sog. „Ostöffnung“ und des EU-Beitritts zurückzuführen. Damit einher ging ein verstärkter Strukturbereinigungsprozess, der sich damals in einer ungewöhnlich hohen Zahl an Insolvenzen manifestierte. Ab 1998 schwenkte das jährliche Wirtschaftswachstum wieder auf seinen mittel- bis langfristigen Pfad von 2½ bis 3% ein.

Tabelle 1: Ranking makroökonomische Wettbewerbsindikatoren im internationalen Vergleich

Rang	BIP real	Produktivität i.d. Gesamtwirtschaft	BIP-Deflator	Stundenproduktivität	Lohnstückkosten	Arbeitskosten je Stunde	Arbeitslosenquote 1)
				in der Sachgütererzeugung			
	Veränderung in % 1990/1991 p.a.						1999
1.	6,5 IE	11,6 GR	0,3 JP	5,8 IE	-3,5 FI	0,3 IT	2,7 CH
2.	3,4 NO	7,2 PT	1,4 CA	5,6 FI	-2,5 SE	1,4 CA	3,2 NO
3.	3,1 US	5,8 ES	1,6 FR	4,6 AT	-2,3 IT	1,6 SE	3,3 NL
4.	2,7 NL	5,8 IE	1,7 CH	4,2 SE	-1,8 IE	1,8 FI	3,8 AT
5.	2,6 DE	5,7 IT	1,9 FI	4,0 DE	-0,8 ES	2,4 ES	4,2 US
6.	2,5 PT	5,2 UK	1,9 NL	3,9 FR	-0,7 CA	2,6 NO	4,5 PT
7.	2,4 CA	4,9 SE	2,1 BE	3,7 GR	-0,5 DE	2,6 CH	4,7 JP
8.	2,3 ES	4,6 FI	2,1 US	3,5 US	-0,5 FR	3,0 BE	5,2 DK
9.	2,2 DK	4,5 NO	2,1 DK	3,2 ES	-0,4 AT	3,1 NL	5,7 IE
10.	2,1 GR	4,0 US	2,2 NO	3,2 PT	0,7 NL	3,3 FR	6,1 UK
11.	2,0 UK	3,9 UK	2,2 AT	2,7 IT	0,8 GR	3,4 DE	7,2 SE
12.	1,9 AT	3,7 BE	2,3 DE	2,3 NL	0,9 US	3,9 IE	7,6 CA
13.	1,9 BE	3,6 AT	2,4 SE	2,3 DK	1,0 BE	4,2 AT	8,8 DE
14.	1,7 FI	2,9 FR	3,3 IE	2,3 JP	1,7 CH	4,5 US	9,1 BE
15.	1,6 FR	2,6 CA	3,3 UK	2,2 CA	2,0 NO	4,5 DK	10,2 FI
16.	1,4 SE	2,6 NL	4,0 IT	2,0 BE	2,2 DK	4,6 GR	11,3 FR
17.	1,4 IT	2,3 DE	4,2 ES	1,6 UK	2,8 PT	5,4 UK	11,3 IT
18.	1,3 JP	2,1 CH	5,7 PT	0,9 CH	3,7 UK	6,1 PT	11,7 GR
19.	0,6 CH	1,2 JP	10,1 GR	0,5 NO	4,6 JP	6,9 JP	15,9 ES

Quelle: OeNB, WIFO, OECD, Eurostat.

1) Arbeitslosenquoten nach EU-Definition, für Norwegen und Kanada: OECD

Länder: AT-Österreich, BE-Belgien, CA-Kanada, CH-Schweiz, DE-Deutschland, DK-Dänemark, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, JP-Japan, NL-Niederlande, NO-Norwegen, PT-Portugal, SE-Schweden, UK-United Kingdom, US-USA

Anteil der österreichischen Güterexporte nach Wirtschaftsräumen, in %

Wirtschaftsraum	1995	1996	1997	1998	1999
OECD	1,56	1,52	1,49	1,59	1,62
OECD-Europa	2,60	2,52	2,56	2,65	2,78
EU-15	2,88	2,81	2,86	2,95	3,09

Quelle: OeNB, OECD, WIFO, Statistik Österreich

Die starke Wirtschaftskraft dokumentiert sich auch an der Produktionsleistung je Einwohner. 1999 rangierte Österreich hinter Luxemburg, Dänemark, Irland und den Niederlanden und Belgien an sechster Stelle. Weiters konnte Österreich seinen Anteil an den EU-Exporten bis 1999 auf 3,09% (1995: 2,88%) ausweiten. Dies ist aber kein Anlass zum Zurücklehnen: So hat Österreich zwischen 1995 und 1999 beispielsweise bei der „europäischen Wohlstandsposition" Terrain eingebüßt und wurde von den Niederlanden und Irland infolge deren erfolgreicher Arbeits- und Strukturpolitik überholt.

Die Arbeitslosenquote war im Jahr 1999 mit 3,8% die drittniedrigste der EU. Vergleichsweise gering ist das Ausmaß der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit. Auch die in Vollzeitäquivalenten gemessene Beschäftigungsquote der 15- bis 64-jährigen gehört zu den höchsten in Europa. Die weiteren Beschäftigungsaussichten sind günstig. Neben den konjunkturellen Impulsen fördern eine verstärkte und aktive Arbeitsmarktpolitik sowie der sukzessive Abbau struktureller Rigiditäten die Beschäftigung. Es ist Österreich damit bislang besser als vielen anderen Ländern gelungen, den Verlust an Humankapital, der durch hohe Arbeitslosigkeit entsteht, zu vermeiden und das produktive Potenzial seiner Bevölkerung zu nutzen.

4. *UNTERNEHMERTUM UND INNOVATIVES POTENZIAL*

Der Europäische Rat in Lissabon vom März 2000 hat auf eine verstärkte Rolle der Strukturpolitik beim Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft hingewiesen. Unter anderem wurde eine Beschleunigung der Liberalisierungen bei Versorgungs- und Beförderungsunternehmen und eine Weiterentwicklung des öffentlichen Beschaffungswesens gefordert. Die Europäische Kommission wird anhand struktureller Indikatoren jährliche Berichte über die Fortschritte bei den Reformen erstellen.
Eine erfolgreiche Standortpolitik zielt auf eine höhere Effizienz der Wirtschaft, eine raschere Diffusion des technischen Fortschritts, eine

erhöhte Anpassungsfähigkeit der Unternehmen sowie einen Regulierungsabbau ab (Wieser, R., 2000). Eine OECD-Studie (OECD, 2000) weist für Österreich – ähnlich wie für Dänemark, Deutschland, Schweden oder den Niederlanden – eine mittelhohe Regulierungsintensität auf (Tabelle 2).

Die Attraktivität Österreichs als Unternehmensstandort spiegelt sich in den Unternehmensgründungen, die in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre stark zugenommen haben, wider. 1999 wurden rund 22.500 Unternehmen gegründet. Auch für ausländische Investoren bleibt Österreich ein bevorzugter Wirtschaftsstandort.

Tabelle 2: Produktmarktregulierungen 1998 für ausgewählte Länder

Rang	Gesamt-indikator		Innenorientierte Politikfelder: Gesamt-indikator		Staats-kontrolle		Barrieren für Unternehmer		Handels- und Investitions-barrieren	
	Index									
1.	0,5	UK	0,5	UK	0,6	UK	0,5	UK	0,4	UK
2.	0,8	IE	1,1	IE	0,9	IE	1,2	IE	0,4	IE
3.	1,0	US	1,1	US	0,9	US	1,3	DK	0,5	NL
4.	1,4	SE	1,7	SE	1,3	JP	1,3	US	0,5	DE
5.	1,4	NL	1,8	NL	1,5	SE	1,4	NL	0,5	AT
6.	1,4	DE	1,8	AT	1,8	DE	1,5	DE	0,5	IT
7.	1,4	AT	1,8	JP	2,1	AT	1,6	AT	0,5	DK
8.	1,4	DK	1,9	DE	2,3	NL	1,7	GR	0,6	BE
9.	1,5	JP	1,9	DK	2,5	DK	1,8	SE	0,6	FI
10.	1,6	ES	2,1	PT	2,6	FR	1,8	ES	0,7	ES
11.	1,7	FI	2,2	ES	2,6	ES	1,9	FI	0,8	SE
12.	1,7	PT	2,3	FI	2,7	FI	2,1	DE	0,9	US
13.	1,9	BE	2,7	FR	2,8	BE	2,3	JP	1,0	FR
14.	2,1	FR	2,7	GR	2,8	PT	2,6	BE	1,0	JP
15.	2,2	GR	2,7	BE	3,9	GR	2,7	FR	1,1	PT
16.	2,3	IT	3,3	IT	3,9	IT	2,7	IT	1,3	GR

Quelle: OECD, Reihung nach geringstem Regulierungsgrad.
Länder: AT-Österreich, BE-Belgien, DE-Deutschland, DK-Dänemark, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, JP-Japan, NL-Niederlande, NO-Norwegen, PT-Portugal, SE-Schweden, UK-United Kingdom, US-USA

Die Austrian Business Agency konnte im Jahr 1999 insgesamt 118 Unternehmen – und damit um ca. 50 Unternehmen mehr als 1998 – mit einem Investitionsvolumen von fast 4 Mrd. ATS und über 3.000 neu

geschaffenen Arbeitsplätzen ansiedeln. Die gesamten Direktinvestitionen von Ausländern in Österreich erreichten 1999 rund 36 Mrd. ATS. Allein seit 1995 sind damit ca. 140 Mrd. ATS an ausländischen Direktinvestitionen in Österreich getätigt worden (Stand an Direktinvestitionen 1999: rund 290 Mrd. ATS, Tabelle 3). Der Hauptanteil entfällt dabei mit mehr als 70% auf Investoren aus den EU-Ländern. Die ausländischen Partner stammten aus mehr als 60 verschiedenen Ländern. Größter Investor war 1999 – wie in den meisten Jahren davor – Deutschland mit einem Anteil von rund 40%. Auf die übrigen Mitglieder der Währungsunion, und hier wiederum insbesondere die Niederlande, entfielen weitere 25% der „passiven" Direktinvestitionen, auf EU-Mitglieder außerhalb der Währungsunion 6%. Dabei dominiert wenig überraschend der Telekommunikationssektor.

Tabelle 3: Direktinvestitionen

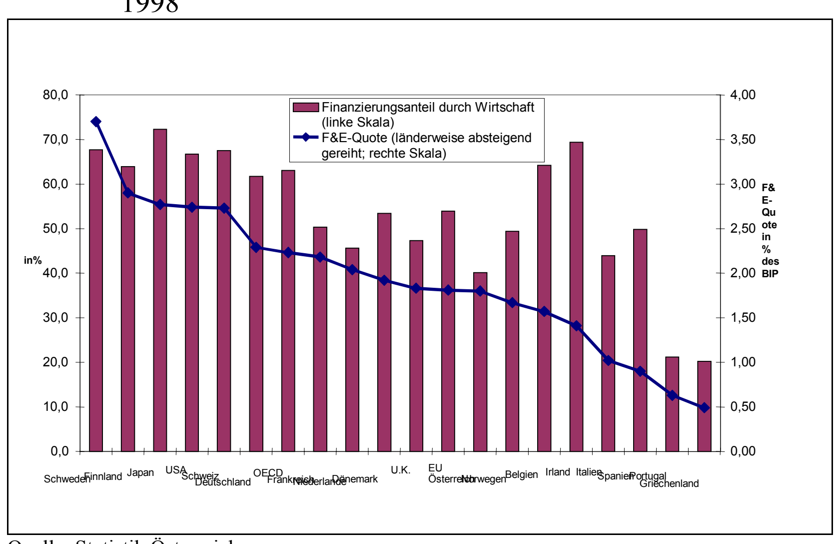
Jahr	EU gesamt	WWU	so. EU	Schweiz Liechten-stein	Ost-europa gesamt	Ungarn	Tschechien	restl. Ost-europa	USA Kanada	sonstige Länder gesamt	Summe
Österreichische Direktinvestitionen im Ausland in Mrd. ATS											
1994	46,7	37,3	9,4	11,6	32,5	17,7	8,7	6,1	7,2	4,9	103,0
1995	54,8	46,8	7,9	11,3	33,7	16,0	10,0	7,7	8,1	10,1	118,0
1196	62,6	54,4	8,2	11,1	39,5	17,0	11,6	10,9	8,4	14,8	136,4
1997	70,1	55,7	14,4	13,8	51,7	18,7	13,5	19,4	16,6	160	168,1
1198	90,8	64,5	26,3	13,8	57,9	17,7	14,9	25,4	16,6	18,2	197,2
1999	103,2	70,2	33,0	14,8	68,4	18,2	17,9	32,3	19,6	27,3	233,3
Ausländische Direktinvestitionen in Österreich in Mrd. ATS											
1994	87,2	77,7	9,5	25,9	2,8	0,5	0,0	2,3	9,8	19,5	145,3
1995	119,1	108,5	10,6	27,2	2,8	0,5	0,0	2,4	11,7	16,0	176,9
1996	132,7	120,6	12,2	25,7	3,5	0,6	0,0	2,9	15,3	18,7	195,9
1997	158,2	146,3	11,9	28,7	4,5	1,1	0,0	3,4	15,5	14,2	221,2
1998	178,8	161,8	17,0	29,0	5,0	1,4	0,0	3,6	21,3	16,3	250,4
1999	206,7	185,6	21,1	32,0	8,4	5,0	0,0	3,4	22,7	16,8	286,7

Quelle: OeNB.

Gleichzeitig expandieren auch die aktiven Direktinvestitionen österreichischer Unternehmen im Ausland recht kräftig. Als besonders vorteilhaft erweist sich dabei die zentrale geographische Lage Österreichs in Europa. Die Nähe zu ost- und mitteleuropäischen Staaten bietet die Basis, um als Brückenfunktion zwischen Ost und West zu agieren. Diese Rolle wird durch die Beitrittsambitionen vieler Staaten zur EU künftig noch wesentlich stärker werden.

Während Österreich bei der makroökonomischen und unternehmerischen Performance im internationalen Vergleich günstig abschneidet, besteht im Forschungs- und technologischen Bereich deutlicher Aufholbedarf. Der internationale Trend sowohl in der EU als auch in der OECD zeigt über die letzten Jahre eine Stagnation der F&E-Quoten, was auch in Zusammenhang mit den umfangreichen Budgetkonsolidierungsmaßnahmen zu sehen ist. Dies trifft auch für Österreich zu. Mit einer gesamtwirtschaftlichen F&E-Quote von rund 1½% p. a. in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre rangierte Österreich im unteren EU- und OECD-Drittel. Durch verstärkte Forschungsanstrengungen gelang in den letzten Jahren ein kontinuierlicher Anstieg der Forschungsquote auf mittlerweile 1,82% (1999), wodurch Österreich in das europäische Mittelfeld aufstieg. Der Finanzierungsanteil durch die Wirtschaft ist jedoch nach wie vor niedrig (Grafik 1).

Grafik 1: F&E-Quote und Anteil der Finanzierung durch die Wirtschaft 1998



Quelle: Statistik Österreich

Die Innovationsrate, also der Anteil der Unternehmen mit Implementierung neuer Produkt- und/oder Prozesstechnologien, ist international gesehen sehr hoch: 67% der Unternehmen haben in den letzten zwei Jahren eine Produkt-/Prozessinnovation durchgeführt (Polt et. al. 1999). Höher ist diese Rate im EU-Raum nur in Irland und Deutschland. Bei der Innovationsintensität, d.h. Innovationsaufwendungen in Prozent des Umsatzes, und beim Innovationsoutput, also dem Umsatzanteil technologisch neuer Produkte, rangiert Österreich dagegen nur im europäischen Mittelfeld.

Die Innovationsintensität dürfte aber gerade in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Zum einen haben die Euro-Umstellung und zum anderen die Jahr 2000-Problematik sowie die Internetoffensive für einen Innovationsschub in vielen Branchen gesorgt. Zwei Beispiele seien exemplarisch angeführt: Österreich gehört in der EU zu jenen Ländern mit der höchsten Internetdichte. Der infolge der Marktöffnung und des aggressiven Preisverhaltens der Anbieter auf rund 70% (Stand Mitte 2000) gestiegene Sättigungsgrad bei Mobiltelefonen zählt ebenfalls zu den höchsten in Europa. Ein positiver Impuls ging dabei von der Struktur der Unternehmensneugründungen aus: Unternehmen mit Spitzentechnik nehmen relativ stärker zu. Dies ist unbedingt notwendig, denn beim internationalen Vergleich des Wertschöpfungsanteils nach typischen Faktoreinsätzen fällt Österreich nach wie vor durch besonders niedrige Anteile der technologiegestützten Industrien auf (Tabelle 4).

Tabelle 4: Wertschöpfungsanteile an der Sachgüterproduktion 1997, in %

Wert	Traditionelle Sachgüter (TS)	Arbeits-intensiv (ALL)	Kapital-intensiv (KI)	Marketing gestützt (MGI)	Technologie gestützt (TGI)
Irland	12,06	6,25	12,56	31,48	37,66
Schweden	21,95	12,07	21,25	16,16	28,57
Frankreich	21,94	13,57	14,49	22,10	27,69
Deutschland	28,06	14,13	15,46	16,22	26,13
Verein.					
König-	22,85	13,21	14,33	25,52	24,08
reich	22,12	15,63	22,24	21,08	18,03
Belgien	28,88	19,84	15,90	17,65	17,73
Italien	21,50	11,75	19,23	31,20	16,32
Niederlande	22,82	14,98	28,59	17,54	16,07
Finnland	29,50	14,68	12,08	28,60	15,13
Dänemark	21,17	20,78	16,47	26,73	14,84
Spanien	26,39	18,83	16,29	24,61	13,88
Österreich	21,92	23,65	13,94	29,77	10,72
Portugal	19,61	17,71	19,26	35,36	8,06
Griechenland					
	21,26	12,22	13,51	23,17	29,84
USA	24,86	16,00	16,01	21,00	22,13
Japan					

Reihung innerhalb der EU nach dem technologiegestützten Anteil.
Quelle: Peneder (1999).

Andererseits weisen die traditionelle Sachgütererzeugung sowie die arbeitsintensiven Industrien überdurchschnittliche Anteile auf. Die österreichische Sachgütererzeugung ist also überwiegend in traditionellen Bereichen mit eher durchschnittlichem oder geringem technologischen Anspruchsniveau beheimatet (Peneder 1999). Zukunftsträchtig sind vor allem die Metall- und Werkstoff-, die Elektronik- und die gesamte Kfz-Industrie, da hier bereits hohe Kompetenz und eine starke Marktposition erreicht wurden. Im Elektronik-/Telekommunikationssektor beträgt die Forschungsquote beinahe 26% (Böheim, 1999). Die großen Markterfolge dieser Branche sind ein Beispiel für neue Technologie als Basis für mehr Wachstum und Beschäftigung. Gut positioniert ist Österreich auch bei der Biotechnologie sowie in der Umwelttechnik, wobei es in diesen wie auch anderen Bereichen künftig darauf ankommt, neben dem Hauptprodukt komplementär auch begleitende Dienstleistungen mitzuverkaufen.

Es kristallisieren sich also eine Reihe von Hoffnungsfeldern heraus. Chancen sollten insbesondere auch auf den mittel- und osteuropäischen Märkten genutzt werden. Die etappenweise Aufstockung der F&E-Quote auf 2,5% des BIP und die Vorhaben der Bundesregierung zur Verbesserung der Standortqualität sind jedenfalls als wichtige Bausteine zur Festigung bzw. Aufwertung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Österreichs zu sehen.

5. *SOZIALES KLIMA, LOHNBILDUNG UND HUMANKAPITAL*

Besonders gut in internationalen Rankings wird immer wieder das soziale Klima in Österreich bewertet. Ein wesentlicher Garant dafür ist das österreichische System der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft. Dessen konstitutives Element sind starke, umfassende Wirtschaftsverbände mit ausgeprägter interner Verbandsdisziplin und der Möglichkeit, bindende, gesamtwirtschaftlich orientierte Vereinbarungen zu treffen. Im Unterschied zu anderen Ländern werden Arbeitskämpfe in Österreich kaum auf betrieblicher Ebene ausgetragen, sondern zwischen den Interessensvertretungen auf konsensualer Basis verhandelt. In der extrem niedrigen Streikrate (Tabelle 5) kommt die hohe soziale Stabilität Österreichs zum Ausdruck, die von Unternehmen als eminenter Wettbewerbsvorteil gesehen wird.

Tabelle 5: Streikminuten je unselbständig Erwerbstätigen

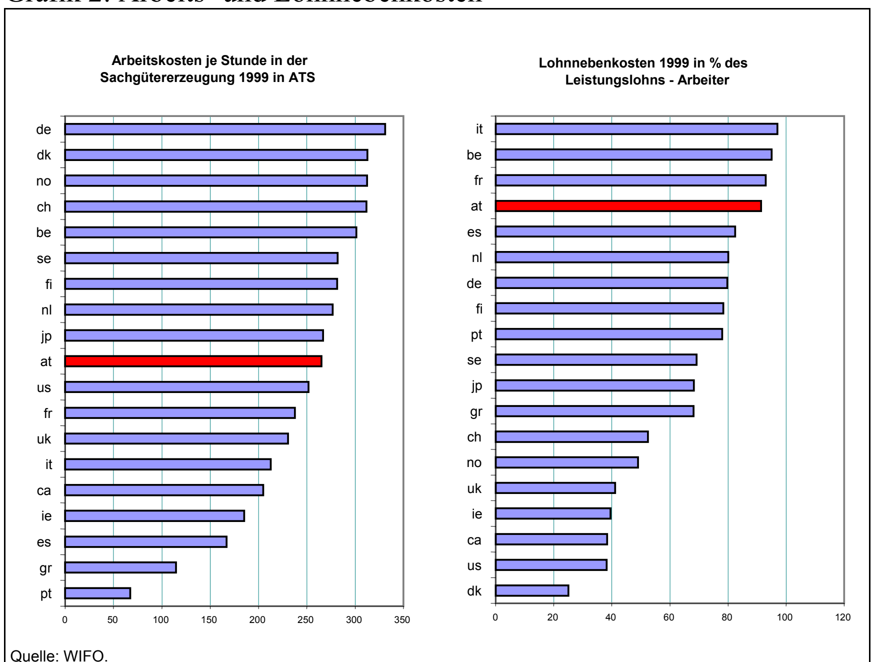
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Österreich	2,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
Deutschland	8,8	3,4	3,7	1,5	0,8	0,2
Dänemark	12,4	7,8	40,8	15,4	20,2	-
USA	17,6	21,5	23,3	19,3	17,3	19,2
Vereinigtes Königreich	14,1	6,0	8,9	27,3	4,8	5,8
Schweden	25,8	7,2	85,0	7,9	3,1	0,2

Quelle: OeNB, Bundesarbeitskammer, OECD.

Der sozialpartnerschaftliche Dialog ermöglicht auch eine günstige Entwicklung der relativen Lohnstückkosten. Letztere berücksichtigen die Arbeitskosten, die Wechselkurse und die Produktivität. Sie messen damit die preislichen Wettbewerbsvorteile/-nachteile gegenüber Mitbewerbern.

Österreich rangiert nach Guger (2000) 1999 bei den Arbeitskosten an 10. Stelle unter den wichtigsten OECD-Ländern (Grafik 2).

Grafik 2: Arbeits- und Lohnnebenkosten

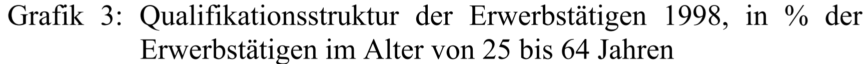


Quelle: WIFO.

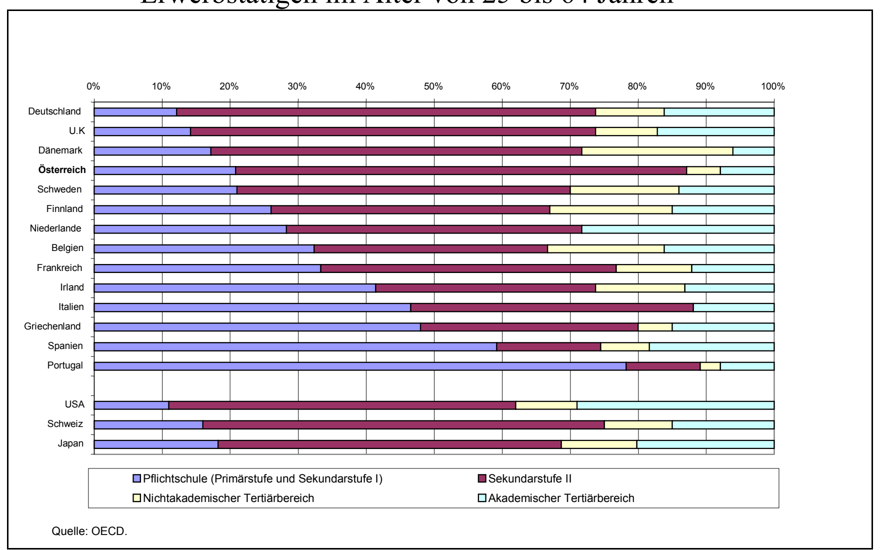
Die Dynamik der Arbeitskosten nahm in den letzten Jahren deutlich ab. Hohe Lohnkosten, in Österreich auch mitverursacht durch die relativ hohen Lohnnebenkosten, stellen dann keinen internationalen Wettbewerbsnachteil dar, wenn sie durch entsprechende Produktivität gerechtfertigt sind. In den Neunzigerjahren erreichte die österreichische Industrie mit durchschnittlich fast 5% Produktivitätssteigerung die dritthöchste Zunahme im OECD-Raum. Das Wachstum der industriellen Lohnstückkosten blieb zwischen 1995 und 1999 um 5% hinter jenem der Haupthandelspartner zurück. Bemerkenswert ist auch die im internationalen Vergleich hohe Reallohnreagibilität in Bezug auf die Arbeitslosenquote.

Langfristig wird die Wettbewerbsfähigkeit von der Qualifikation der Arbeitskräfte und vom Innovationspotenzial der Unternehmen maßgeblich bestimmt. Die österreichische Wirtschaft weist im internationalen Vergleich gut ausgebildete Arbeitskräfte auf. Zwar sticht einer-

seits die geringe Akademikerquote unter Österreichs Erwerbstätigen hervor, zum anderen verfügt aber der überwiegende Teil über einen schulischen Abschluss der Sekundärstufe II, d.h. über eine Reifeprüfung und/oder eine Berufsausbildung. Gleichzeitig ist der Anteil der erwerbstätigen Pflichtschulabsolventen ohne Berufsausbildung im Europavergleich gering (Grafik 3), eine Folge des guten Berufsbildungssystems in Österreich. Neue Wege im tertiären Bildungssektor – etwa durch die Etablierung von Fachhochschulen bei gleichzeitiger Senkung von Studiendauer und Studienabbrecherquoten – tragen dazu bei, das hohe Qualifikationsniveau zu sichern.



Grafik 3: Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen 1998, in % der Erwerbstätigen im Alter von 25 bis 64 Jahren



Österreich befindet sich mit einem Drittel der Beschäftigten in der Industrie auf dem Niveau der hoch industrialisierten Staaten. Auch der tertiäre Sektor weist im Einklang mit dem europäischen Trend starkes Wachstum – vor allem in den produktionsnahen Dienstleistungen – auf.

6. *STANDORTFAKTOR FINANZMARKT*

Ein effizienter Finanzsektor ist ein wichtiger Standortfaktor. Er verringert Informations- und Transaktionskosten und fördert Sparen, Investitionen und damit das Potenzialwachstum. Finanzmarktderegulierungen sollten langfristig zu erhöhter Allokationseffizienz führen. Für einen dynamischen und innovativen Unternehmenssektor sind insbesondere funktionierende Märkte für externes Risikokapital von Bedeutung, da sie Unternehmensneugründungen und die Expansion im Bereich der neuen Technologien erleichtern bzw. überhaupt ermöglichen. In den USA wird die gute Wachstumsperformance der letzten Jahre unter anderem immer wieder mit den hoch entwickelten Märkten für Venture Capital in Verbindung gebracht.

Die EU beschäftigt sich nach der Vollendung des Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen nun verstärkt mit der Finanzmarktentwicklung und -integration. Der Sondergipfel in Lissabon vom März 2000 hat die Bedeutung effizienter und transparenter Finanzmärkte, insbesondere für Risikokapital, hervorgehoben. Eine hochrangige Expertengruppe soll die Umsetzung des so genannten Financial Services Action Plan bis 2005 koordinieren.

Für das einzelne EU-Land ergeben sich durch diese gemeinsamen Initiativen in Verbindung mit der Schaffung eines einheitlichen Euro-Finanzmarktes große Vorteile, aber auch Herausforderungen. Die größere Breite und Tiefe des Finanzmarktes offeriert sowohl Kapitalnachfragern als auch Anlegern eine breitere Palette an Finanzierungs- bzw. Investitionsmöglichkeiten zu günstigeren Konditionen. Die Interbankgeldmärkte innerhalb des Eurogebietes sind bereits seit Beginn der Währungsunion zu einem einzigen Markt für Liquidität verschmolzen. Hingegen ist der Markt für Commercial Paper erst im Aufbau. Auch die grenzüberschreitenden Repomärkte sind mangels einheitlicher Rechtsrahmen für Sicherheiten noch wenig entwickelt. Am Anleihemarkt hat die Währungsunion die Integrationsdynamik hingegen bereits merklich beschleunigt. Vor allem Unternehmensanleihen verzeichnen – bedingt durch den höheren Finanzbedarf infolge des anhaltenden Umstrukturierungsprozesses in der europäischen Unternehmenslandschaft – deutliche Zuwächse. Kleinere Anleihemärkte weisen gegenüber dem Benchmark deutscher Bundesanleihen eine Liquiditätsprämie auf. Aber auch die Qualität der Wirtschaftspolitik findet in Form von Kreditrisikoprämien ihren Niederschlag.

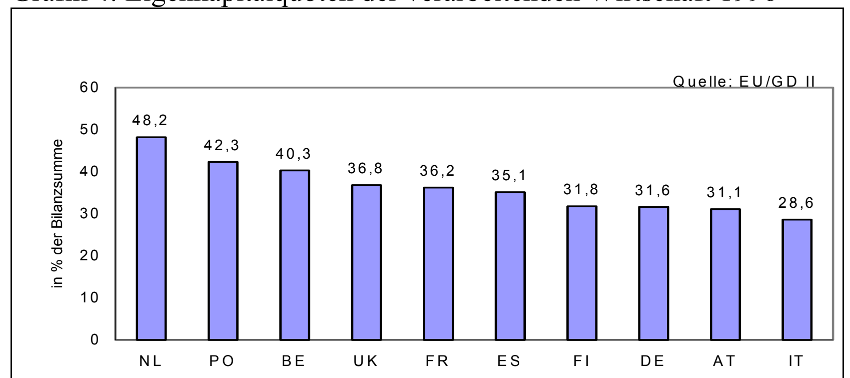
Die europäischen Börsen durchlaufen in den letzten Jahren eine massive Restrukturierung. Sowohl große als auch kleine Börseplätze kooperieren oder fusionieren grenzüberschreitend. Durch strategische Partnerschaften, die gemeinsame Nutzung von EDV-Plattformen und die Spezialisierung auf einzelne Instrumente oder geographische Marktsegmente kämpfen die Börsenplätze um ihre Marktposition.

Die Banken sind mit den kombinierten Effekten der Globalisierung, Deregulierung, des Electronic Banking und des Euro konfrontiert. Die Fusions- und Übernahmeaktivität hat sich vor diesem Hintergrund deutlich beschleunigt, wenn auch bislang vorrangig innerhalb der nationalen Grenzen. Durch verstärkte Aktivitäten im Anlagegeschäft antworten die Banken auf die Disintermediation. Dies spiegelt sich auch in der Verlagerung von Zinsspannenerträgen zu zinsunabhängigen Erträgen wider. Der Wandel im europäischen Banken- und Finanzmarkt wird potenziell auch den geldpolitischen Transmissionsmechanismus beeinflussen.

Die dargestellten Entwicklungen erhöhen einerseits die Dynamik und Effizienz des europäischen Finanzsystems und sind deshalb zu begrüßen. Sie können jedoch die systemischen Risiken vergrößern. Der Banken- und Finanzmarktaufsicht kommt daher erhöhte Bedeutung zu. Angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung wird eine weitere Stärkung der Zusammenarbeit bei der laufenden Aufsicht und in Krisensituationen nötig sein.

Welche Implikationen ergeben sich nun aus diesen Entwicklungen für Österreich? Die Finanzierung der österreichischen Unternehmen ist traditionell vornehmlich durch den Cash Flow sowie durch Fremdfinanzierung erfolgt. Die externe Eigenkapitalfinanzierung hat eine sehr geringe Rolle gespielt. Die Eigenkapitalquote im produzierenden Sektor hat sich zwar bis 1998 deutlich auf über 30% erhöht, gegenüber 19% zu Beginn der Neunzigerjahre, sie liegt aber im internationalen Vergleich nach wie vor niedrig (Grafik 4).

Grafik 4: Eigenkapitalquoten der verarbeitenden Wirtschaft 1996



Die zunehmende Integration der Kapitalmärkte erleichtert österreichischen Unternehmen durch einen verbesserten Zugang zu ausländischen Börsen und ausländischem Venture Capital den Zugang zu Risikokapital.

Der österreichische Anleihemarkt unterliegt dem seit Beginn der WWU allgemein beobachteten Benchmarkt-Effekt der deutschen Bundesanleihen, der bewirkt, dass andere Euroraum-Anleihemärkte eine Liquiditätsprämie von im Durchschnitt etwa 20 Basispunkten gegenüber Deutschland aufweisen. Der seit Frühjahr 2000 beobachtete Spread von über 30 Basispunkten dürfte jedoch zum Teil auch auf die kritische Einstellung der Finanzmärkte gegenüber der zögerlichen Budgetkonsolidierung zurückzuführen sein. Die Unternehmen in Österreich finanzieren sich auch weiterhin in relativ geringem Umfang durch Anleihen. Berücksichtigt man jedoch, dass der Bund seit 1998 in seinem Namen Finanzierungen für Dritte durchführt, entsprechen die Anteile für Österreich in etwa dem Euroraum-Durchschnitt. Ein Markt für Commercial Paper hat sich in Österreich bislang nicht etabliert.

Die österreichischen Banken haben bereits seit mehreren Jahren einen intensiven Prozess der Konsolidierung durchlaufen. Diese Entwicklung hat mit dem Erwerb der Bank Austria durch die HypoVereinsbank einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Nach wie vor ist jedoch die Bankstellendichte und die Anzahl der Bankangestellten deutlich über dem EU-Durchschnitt, während die Bankerträge eher gering sind. Weitere Rationalisierungsschritte sind daher in den nächsten Jahren zu erwarten.

Die Wiener Börse ist über das Xetra-System mit der deutschen Börse verbunden. Die Herausforderung wird darin bestehen, dass die Wiener Börse als kleiner, regionaler Börsenplatz eine Nische finden kann, die ihr eine dauerhafte Geschäftsbasis garantiert. Im November 2000 nahm die NEWEX (New Europe Exchange), eine gemeinsame Börse mit der Deutschen Börse für mittel- und osteuropäische Wertpapiere mit Sitz in Wien, ihren Betrieb auf.

Die österreichische Finanzmarktaufsicht wird die internationale Kooperation weiter intensivieren, Finanzkonglomerate werden verstärkt beaufsichtigt werden, die fachlichen Herausforderungen an die Mitarbeiter werden weiter zunehmen.

7. Schlusswort

Österreich ist in den vergangenen Jahren von einer ganzen Serie einschneidender politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Änderungen geprägt worden. Die Öffnung der Grenzen zu unseren Nachbarn in Mittel- und Osteuropa, der Beitritt Österreichs zum Europäischen Wirtschaftsraum und zur EU, der Eintritt in die Währungsunion und die Einführung des Euro sind – jedes für sich genommen – Ereignisse, die erhebliche Anpassungen und Veränderungen erforderten.

Der EU-Beitritt und in weiterer Folge die Teilnahme an der Währungsunion haben deutliche Spuren in Österreichs Wirtschaft hinterlassen. Die Umstellung auf das EU-Recht und der intensivere Umgang mit den EU-Institutionen haben, verbunden mit dem allmählichen Lernen der Spielregeln des neuen und schärferen Wettbewerbs eines Binnenmarktes, erhebliche Anpassungen ausgelöst. Seit der EU-Mitgliedschaft konnte Österreich erhebliche Nettowohlfahrtseffekte lukrieren, d.h. die Anpassungskosten wurden durch Wohlfahrtszuwächse überkompensiert. Kräftiges Wirtschaftswachstum, ein sich belebender Arbeitsmarkt, stabile Preise, moderate Lohnstückkosten und hohe preisliche Wettbewerbsfähigkeit, eine Stabilisierung der öffentlichen Finanzen, eine höhere Attraktivität für Auslandsinvestitionen, die traditionell bewährte monetäre Stabilität und der soziale Frieden haben die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Österreich nach dem EU-Beitritt und der Teilnahme an der Währungsunion deutlich gestärkt.

Der Wettbewerb wird durch den europäischen Binnenmarkt und den Euro weiter an Intensität zunehmen. Dies gilt auch für den Standortwettbewerb. Nicht nur Unternehmen konkurrieren miteinander, sondern auch Länder und Regionen. Steuer- und Sozialsysteme, Regulierungen auf den Güter-, Dienstleistungs-, Arbeits- und Kapitalmärkten, Flexibilität, Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit sind für den Standortwettbewerb zu entscheidenden strategischen Erfolgsfaktoren geworden.

Österreich hat die bisherigen Herausforderungen erfolgreich gemeistert. Ich bin überzeugt davon, dass dies mit Menschen wie Heinz Handler an den führenden Schaltstellen der Wirtschaft und des Staates auch weiter der Fall sein wird.

8. LITERATURHINWEISE

Andrés, J., Hernando, I. and López-Salido, D., "Assessing the benefits of price stability: the international experience", Estudios Económicos no. 69, Banco de España, 2000.

Bayer, K., Katterl, A., Kutos, P., Part, P., Pregesbauer, A. und Wieser, R., "Aktuelle Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik in der WWU", Working Paper 4/2000 des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 2000.

Böheim, M., "Marktchancen für die österreichische Industrie", WIFO, Jänner 1999.

European Commission, "Public Finances in EMU – 2000", 24 May, ECFIN/339/00-EN, Brüssel, 2000.

Europäischer Rat, "Europäischer Rat in Lissabon – Schlussfolgerungen des Vorsitzenden", 2000.

Feldstein, M. (ed.), "The Costs and Benefits of Price Stability", University of Chicago Press for NBER, 1999.

Gnan, E., und Schubert, A., "The endogeneity of the institutional status of central banks: The example of EMU", Papier für die 10th Annual Conference on Socio-Economics on "Challenges for the future: Structural Changes and Transformations in Contemporary Societies", Wien, 13.-16. Juli 1998.

Grasser, K.-H., "Bundesvoranschlag 2001, Budgetrede des Bundesministers für Finanzen vor dem Nationalrat", Wien, 2000.

Handler, H., "Wettbewerbsstrategien für das 21. Jahrhundert", Wien, 1996.
Handler, H., "Grundsätzliche Überlegungen zur österreichischen Budgetpolitik", in: Matis, H. und Stiefel, D. (Hrsg.), Krise des Steuerstaats – Steuerstaat in der Krise? Plädoyer für einen Funktionswandel des modernen Steuerstaats, Wien, 1997, S. 19-36.
Handler, H., "Wirtschaftsstandort Österreich – Rahmenbedingungen im Umbruch", Wien, 1998.
Handler, H., "Standortpolitik in Österreich – eine Zwischenbilanz", in: Aiginger, K., Farnleitner, H., Koren, S., Raidl, C. und Stadler, W. (Hrsg.), "Impulse für das Unternehmen Österreich. Eine Expertenagenda zur Zukunftssicherung", Wien, 1999.
IMD, "World Competitiveness Yearbook 2000", Lausanne, 2000.
Issing, O., "Why Price Stability?", paper prepared for the Central Banking Conference "Why Price Stability", European Central Bank, Frankfurt, 2.-3. November 2000.
Kausel, A., "Five Decades of Sucess. Austria's Economic Rise within the OECD since 1950", Vienna, 1998.
Knoll, N. et al., "Technologie und Innovation in der wissensbasierten Ökonomie", WIFO-Monatsberichte 12/1999, S. 811-818.
Kommission der Europäischen Gemeinschaften, "Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik 1999", KOM(2000)143 endgültig, 2000.
Leo, H., "Die Innovationsaktivitäten der österreichischen Wirtschaft", Band 1: Produzierender Sektor (1999), WIFO, Juni 1999.
Lucas, F. E., "Inflation and Welfare", Econometrica, vol 68, 2 March 2000.
OECD, "Wirtschaftsbericht Österreich 1998-1999", Paris, 1999.
OECD, "EMU – One year on", 2000.
Peneder, M., "The Austrian Paradox: Old Structures but high Performance?", WIFO, Austrian Economic Quarterly 4/1999, S. 239-247.
Pfaffermayer, M., "Standortindikatoren", WIFO, August 1999.
Pfaffermayer, M., "Standortindikatoren Österreich 1997/98", WIFO, Wien, 1999.
Polt, W. et al., "Österreichischer Technologiebericht 1999", August 1999.
Pregesbauer, A., "Österreichischer Finanz- und Kapitalmarkt in der WWU", Working Paper 7/2000 des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 2000.

Rat der Europäischen Union, "Empfehlung des Rates vom 19. Juni 2000 betreffend die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft", 9223/00, UEM 92, EOFIN 154, 2000.

Shiller, R., "Why Do People Dislike Inflation?", in: Romer, C., and Romer, D. (eds.), "Reducing Inflation: motivation and strategy". University of Chicago Press, 1997.

Viñals, J., "Monetary Policy Issues in a Low Inflation Environment", paper prepared for the Central Banking Conference "Why Price Stability", European Central Bank, Frankfurt, 2.-3. November 2000.

Waschiczek, W., "Venture Capital in Österreich", in: Oesterreichische Nationalbank, Berichte und Studien 2/2000.

Wieser, R., "Österreichische Strukturpolitik in der WWU", Working Paper 6/2000, des Bundesministeriums für Finanzen, August 2000.

Wieser, T., "Quality of Public Finances: Temporal Dimensions of Budget Policy", Vortrag bei der Ost-West-Konferenz der Oesterreichischen Nationalbank und des JVI, Wien, 6.11.2000.

Zwerenz, G., "Technologie- und Innovationspolitik für die österreichische Industrie", Wirtschaftspolitische Blätter 2/2000, S. 207-213.

FINANZMARKTREGULIERUNG UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Gertrude Tumpel-Gugerell, Martin Summer

1. EINLEITUNG

In der wirtschaftspolitischen Diskussion der letzten beiden Jahrzehnte spielten Wettbewerbsmärkte eine zentrale Rolle. Ihre Funktion als idealer Mechanismus für die effiziente Allokation von knappen Ressourcen wurde von vielen Ökonomen mit großem Engagement popularisiert und fand ein außergewöhnliches Echo in der Presse und einer breiteren Öffentlichkeit. Nicht selten finden sich in dieser Diskussion Standpunkte, aus deren Sicht regulierungspolitische Maßnahmen von vorneherein lediglich als „Sand im Getriebe" erscheinen, die die Funktionalität eines an sich idealen Systems stören und verzerren.

Betrachtet man moderne Finanzsysteme, stellt man fest, dass der Finanzsektor weltweit – mehr als alle anderen Sektoren der Ökonomie – regulierungspolitischen Eingriffen unterliegt. Ist diese Tatsache ein Nachteil für die Wettbewerbsfähigkeit einer Ökonomie? Bedeutet es, dass letztlich die Unternehmen auf eine teure und ineffiziente Finanzierung ihrer Investitionen angewiesen sind? Sind diese regulierungspolitischen Maßnahmen „Sand im Getriebe" eines Systems, das ohne diese Eingriffe perfekt funktionieren würde?

Ein genauerer Blick auf moderne Finanzsysteme zeigt, dass diese nicht nur in hohem Maße regulierungspolitischen Vorschriften unterworfen sind, sie lassen sich auch nicht ohne weiteres durch das ökonomische Modell eines Wettbewerbsmarktes beschreiben. Sieht man von den angelsächsischen Ländern ab, in denen die Unternehmensfinanzierung durch Märkte eine bedeutende Rolle spielt, kommt in den meisten Finanzsystemen der Intermediation durch den Bankensektor die weitaus größte Bedeutung zu.[1] Aber auch diese gängige Gegenüberstellung von Märkten versus Banken ergibt letztlich ein unzutreffendes Bild. Die Organisation von Märkten beruht zu einem sehr bedeutenden Teil auf

---

[1] Siehe dazu: Allen, F. and Gale, D. (2000).

der Aktivität von Banken und Finanzintermediären.[2] Die Finanzsysteme, die wir beobachten, beruhen also auf einem komplexen Geflecht von Märkten *und* Institutionen und lassen sich somit schwer in die gängige Lehrbuchvorstellung von Marktmechanismen einordnen. Die Frage, ob regulierungspolitische Instrumente die Funktionalität des Finanzsystems stören oder vielmehr unterstützen und somit indirekte Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft haben, ist damit aber noch keineswegs beantwortet.

Ich möchte in den folgenden Überlegungen dieser Frage nachgehen. Dazu ist es zunächst notwendig, sich die Bedeutung eines funktionierenden Finanzsystems für die reale Ökonomie – und damit für Wachstum und Beschäftigung – klarzumachen. Spätestens seit der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre, hat sich die Ökonomie ausführlich mit dieser Frage beschäftigt. Einer kurzen Bestandsaufnahme dessen, was wir aus dieser Debatte bis heute gelernt haben, widmet sich der ersten Teil unserer Überlegungen. Daran schließt sich unmittelbar die Frage an, was wichtige Gründe dafür sind, dass die Funktionsfähigkeit eines Finanzsystems gefährdet sein kann. Die moderne Ökonomie findet diese Gründe vorwiegend in Problemen asymmetrischer Information zwischen den verschiedenen am Finanzsystem beteiligten Gruppen. Der Erläuterung dieser Probleme, welche die wichtigsten Argumente für die Verwendung von regulierungspolitischen Instrumenten begründen, widmet sich der zweite Teil unserer Überlegungen. Aus dem Zusammenhang dieser Argumente, der Bedeutung eines funktionierenden Finanzsystems für die Ökonomie einerseits und der Kompensation seiner immanenten Probleme durch geeignete Regulierung andererseits, ergibt sich die volkswirtschaftliche Bedeutung der Finanzmarktregulierung für die Wettbewerbsfähigkeit.

2. *FINANZSYSTEM UND REALE ÖKONOMIE*

Das Finanzsystem erfüllt verschiedene Funktionen, die für eine moderne Volkswirtschaft von essentieller Bedeutung sind. Seine unmittelbare Funktion ist die Mobilisierung der Ersparnisse zur Durchführung von Investitionen. Das Finanzsystem leistet aber noch wesentlich mehr: Es bietet Individuen und Unternehmen Möglichkeiten zur Diversifikation und Allokation von Einkommensrisiken. Schließlich ermöglicht es auch

[2] Siehe dazu: Hellwig, M., (1998).

kostengünstige Transaktionen und fungiert gleichzeitig als Informationssystem.

Die Bedeutung eines funktionierenden Finanzsystems für die reale Ökonomie zeigt sich besonders deutlich in Krisensituationen. Zahlreiche ökonomische Untersuchungen der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre kommen zu dem Ergebnis, dass Probleme im Finanzsektor maßgeblich dafür verantwortlich waren, dass eine anfängliche Rezession sich hin zu dieser schwere Krise entwickelte. Diese Vermutung äußerte bereits Irving Fisher in der allerersten Ausgabe von Econometrica 1933[3]. Fisher definierte in diesem Beitrag das Konzept der „Debt Deflation", mit dem er versuchte, eine sich über das Finanzsystem selbstverstärkende rezessive Entwicklung begrifflich zu fassen. In einer Situation hoher Verschuldung von Individuen und Unternehmen, kann etwa ein relativ geringer Produktivitätschock eine Reihe von Insolvenzen auslösen. Der nachfolgende Rückgang in der Investitionsnachfrage leitet eine deflationäre Entwicklung ein, die den Druck aus der aggregierten Verschuldung verstärkt, was weitere Insolvenzen nach sich zieht und in einem kumulativen Effekt zu einer regelrechten ökonomischen Katastrophe führt.

Diese Hypothese wurde in den frühen achtziger Jahren durch einflussreiche Arbeiten von Bernanke für den Fall der Weltwirtschaftskrise empirisch untermauert.[4] Obwohl diese empirischen Ergebnisse in der akademischen Literatur bis zum heutigen Tag kontroversiell diskutiert werden und große Uneinigkeit über die tatsächlichen Wirkungsmechanismen herrscht, so wird doch die Bedeutung eines funktionierenden Finanzsektors für die reale Ökonomie allgemein als bedeutend angesehen und die enormen Kosten von Finanzkrisen sind unbestritten.[5]
Grob gesprochen wird der Zusammenhang zwischen Finanzsystem und realer Ökonomie so gesehen, dass Probleme im Finanzsystem die Kosten für sämtliche Leistungen erhöhen, die dieses für die Ökonomie

---

[3] Fisher, I., (1933), Debt.

[4] Siehe Bernanke (1983) aber auch zahlreiche andere empirischen als auch theoretische Beiträge etwa von Bernanke and Lown (1991), Kashyap and Stein (1993), Holmström and Tirole (1997), Kang and Stulz (2000) and Peek and Rosengreen (1997, 2000).

[5] Caprio und Klingbeil (1999) untersuchen etwa die gesamtwirtschaftlichen Kosten von Bankenkrisen, seit den 80er Jahren und stellen Größenordnungen von 3 bis zu 55 % des BIP fest.

erbringt, also hauptsächlich die Kosten der Mobilisierung von Ersparnissen und die Kosten der Diversifikation und Allokation von Einkommensrisiken. Dies führt zu einem Rückgang im aggregierten Output und somit zu negativen realwirtschaftlichen Effekten.

Auch wenn es zahlreiche Evidenz für die Bedeutung des Finanzsystems für die reale Ökonomie gibt, ist es eine andere Sache, zu verstehen, *warum* diese Bedeutung so groß ist. Überzeugenden ökonomischen Erklärungen standen lange Zeit die wissenschaftlich gängigen Finanzmarktmodelle selbst im Wege. Das Problem bestand darin, dass diese Modelle *implizierten,* dass das Finanzsystem keine Bedeutung für die reale Ökonomie haben kann, dass es keine Rolle für Finanzinstitutionen und Banken gibt und dass Krisen des Finanzsystems keine Erklärung durch dieses Modell finden. Diese paradoxe Implikation führte zu verstärkten Bemühungen der Forschung, diesen Phänomenen näher auf die Spur zu kommen. Der aktuelle Konsens in der wissenschaftlichen Diskussion ist es, dass der Schlüssel zu einer Antwort auf diese Fragen ganz wesentlich im Verständnis von Informationsproblemen zwischen den verschiedenen Teilnehmern am Finanzsystem zu finden ist.

3. *Finanzmärkte und asymmetrische Information*

Finanzkontrakte verlangen ein hohes Maß an Kooperation zwischen Kapitalnehmern und Kapitalgebern. Diese Kooperation wird dadurch notwendig, dass bei Finanzkontrakten Leistungen und Gegenleistungen zu verschiedenen Zeitpunkten stattfinden. Zu diesem Merkmal kommt typischerweise hinzu, dass oft erhebliche Unsicherheit darüber besteht, ob der Kapitalnehmer in der Zukunft seine vertraglich vereinbarte Gegenleistung überhaupt erbringen kann. Sind die Vertragspartner zu irgendeinem Zeitpunkt unterschiedlich über die relevanten Sachverhalte informiert, öffnen sich zahlreiche Möglichkeiten, sich opportunistisch zu verhalten. Dieses Problem stellt die Kooperation oft überhaupt in Frage, ja sie kann dazu führen, dass bewährte ökonomische Mechanismen, wie etwa der Preismechanismus nur schlecht oder gar nicht funktionieren.

3.1. Adverse Selektion und Finanzmärkte

Stellen Sie sich eine Unternehmensfinanzierung vor, die beispielsweise durch eine Aktienemission erfolgt. Kennen die potentiellen Investoren

die Ertragsaussichten der Unternehmung, ist ein Markt ein sehr effizienter Mechanismus, der gewährleistet, dass ein wertvolles Projekt auch tatsächlich finanziert wird und zwar auf die günstigst mögliche Weise. Wäre etwa für ein gegebenes Emissionsvolumen die Nachfrage größer als das Angebot, würde der Kurs steigen und nur die Investoren mit der höchsten Zahlungsbereitschaft würden die Anteile an der Unternehmung erwerben. Bestünde aber von Seiten der Investoren Unsicherheit darüber, ob sie es etwa mit einem Unternehmen mit hohen oder niedrigen erwarteten Erträgen zu tun haben, ist die Situation bereits wesentlich komplizierter. Die Anleger müssten sich dann an einem Durchschnittskurs orientieren. Wenn die Emmitenten der Aktien die erwarteten Erträge ihrer Unternehmung im Gegensatz zu den Käufern kennen, könnte es sein, dass zu dem an einem Durchschnittskurs orientierten Preis kein Unternehmen mit einer guten Ertragslage bereit wäre, Aktien auszugeben. Diese wären zu einem Durchschnittspreis unterbewertet. Damit wären aber nur Unternehmungen mit einer schlechten Ertragslage zu einer Emission bereit.

Zwei Dinge müssen an diesem (stilisierten) Beispiel hervorgehoben werden. Erstens: Diese Anreizstruktur aufgrund asymmetrischer Information kann zu einem Zusammenbruch des Marktes führen, *obwohl* es Investoren gäbe, die bereit wären, Aktien des Unternehmens mit der hohen Ertragslage zu einem Preis über dem Durchschnitt zu erwerben. Dies ist aber unmöglich, wenn es keine glaubhafte Möglichkeit gibt, sich gegenüber den potentiellen Investoren als ertragreiche Unternehmung zu identifizieren. Schließlich würde dann jeder schlechte Emmitent die Ertragslage seiner Unternehmung verschleiern. Zweitens: Der Marktmechanismus funktioniert in dieser Situation nicht. Würde die Unternehmung mit hoher Ertragslage, auf das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach ihren Aktien mit einer Preisreduktion reagieren, würde der Durchschnittspreis, an dem sich die Investoren orientieren müssen, fallen. Dies würde als schlechtes Qualitätssignal interpretiert werden und sie wären noch weniger als zuvor bereit, diese Aktien zu erwerben.

Asymmetrische Informationsprobleme dieser Art waren in der Versicherungsliteratur seit langem bekannt. Der terminus technicus für diese Informationsasymmetrie, *adverse Selektion,* weist auf die Herkunft aus dem Versicherungskontext hin. Die theoretische Analyse dieser Problematik wurde einem breiten Fachpublikation durch eine

einflussreiche Arbeit von Akerlof bekannt.[6] In Folge dieser Arbeit, die sich mit Produktmärkten bei asymmetrischer Information beschäftigt, wurde zunehmend die Bedeutung Adverser Selektion für Finanzmärkte erkannt. Wie das Beispiel (das auch in analoger Weise auf Rentenmärkte angewendet werden kann) zeigt, führt Adverse Selektion dazu, dass der Kapitalmarkt massiv in seiner Funktion, Ersparnisse für Investitionen zu mobilisieren beeinträchtigt ist, ja möglicherweise gar nicht zustande kommt.

Theoretisch würden ohne asymmetrische Information Märkte für Aktien und Anleihen perfekt funktionieren. Diese Überlegung legt es nahe, die Informationssituation durch geeignete Maßnahmen zu verbessern.

Eine Rolle für regulierungspolitische Maßnahmen ergibt sich in diesem Zusammenhang aus dem Problem, dass es für die private Produktion von Information keine ausreichenden individuellen Anreize gibt. Die privat produzierte Information über die Ertragsaussichten von Unternehmungen, die Finanzierungen durch Aktien oder Anleihen suchen, ist ein öffentliches Gut, da über die Marktpreise die Information öffentlich wird. Weil in diesem Fall ein Informationsproduzent alle Kosten der Informationsproduktion tragen muss, aber von der Information viele profitieren, gibt es nicht ohne weiteres einen Anreiz, diese zur Verfügung zu stellen. Aus diesem Grund sind in fast allen Ländern der Welt Wertpapiermärkte durch zahlreiche Vorschriften reguliert, die auf den Abbau von asymmetrischer Information abzielen. Diese reichen von Buchhaltungsvorschriften bis hin zu detaillierten gesetzlichen Informationsvorschriften.

Es ist entscheidend zu sehen, dass diese aufwendige regulatorische Infrastruktur, die erforderlich ist, um Informationsasymmetrien im Finanzmarkt zu beheben, die Entstehung dieser Märkte unter Umständen erst möglich macht. Regulierung der Finanzmärkte, welche die Informationsasymmetrien zwischen Kapitalgebern und Kapitalnehmern entschärft, nimmt erst den „Sand aus dem Getriebe" des Marktmechanismus und ermöglicht die Entstehung tiefer und liquider Kapitalmärkte.

Tiefe und liquide Kapitalmärkte ermöglichen ihrerseits die Entstehung von Märkten für derivative Finanzprodukte. Diese Märkte bieten

[6] Akerlof, G., 1970.

Unternehmungen, Finanzintermediären und Individuen neue und vielfach erweiterte Möglichkeiten, Einkommensrisiken abzusichern. Eine regulatorische Infrastruktur, welche die Entwicklung und Funktionalität von Aktien- und Rentenmärkten unterstützt und fördert, trägt somit indirekt dazu bei, dass die Kapazität des Finanzsystems, Risiken zu diversifizieren und effizient zu allozieren verbessert wird.

3.2. Aktienmärkte und Moral Hazard

Bereits in den 30-er Jahren beobachteten manche Ökonomen, dass moderne Aktiengesellschaften zwar im Eigentum vieler Anleger sind, aber de facto die Kontrolle des Unternehmens an ein professionelles Management delegiert ist, das selbst kein oder nur geringes Eigentum an der Unternehmung hält.[7] Dieses oft unter dem Schlagwort „Separation of Ownership and Control“ diskutierte Merkmal von börsenotierten Unternehmungen führt zu Anreizproblemen, die ihre Wurzel wiederum in einer Situation von asymmetrischer Information haben.[8] Da die Eigentümer nur die Realisation des Unternehmenswerts – und auch dies nur mit erheblicher Unsicherheit – beobachten können, es aber schwer feststellbar ist, inwieweit der Unternehmenserfolg oder Misserfolg dem Einsatz oder dem Versagen des Management zugerechnet werden kann, hat dieses Anreize, sich nicht im Interesse der Eigentümer zu verhalten. Der Anreiz zu opportunistischem Verhalten entsteht deshalb, weil das Management besser über seine tatsächlichen Aktivitäten informiert ist, als die Aktionäre.

Die Unternehmensfinanzierung durch Aktien erzeugt also Anreizprobleme zwischen Managern und Eigentümern. Dieser Konflikt führt zu einem Bedarf der Kapitalgeber an Informationsproduktion, um Moral Hazard Probleme zu reduzieren. Da diese Form der Informationsproduktion wiederum teilweise Merkmale eines öffentlichen Guts hat, kann es sein, dass diese Information privat nur in unzureichendem Maße oder gar nicht angeboten wird. Die Moral Hazard Problematik, die durch Aktienmärkte entsteht, schafft wiederum einen Bedarf an einer komplementären rechtlichen Infrastruktur, die hilft, diese Problematik zu entschärfen. Buchhaltungsvorschriften, die eine marktnahe Bewertung erzwingen oder in einer anderen Form die Feststellung des Unternehmenswerts erleichtern, können etwa einen großen Beitrag

[7] Berle, A.A., Means, G.C., (1932).
[8] Siehe dazu: Jensen, M. and Meckling, W., (1976).

leisten, die Finanzierungsmöglichkeiten der Unternehmungen durch Aktien zu verbessern.

Wie zuvor im Falle der Problematik adverser Selektion kann eine komplementäre gesetzliche und regulatorische Infrastruktur die Funktionalität des Kapitalmarkts verbessern.

Die Reichweite dieser Regelungen ist jedoch begrenzt und eine *perfekte* Kompensation der Informationsasymmetrien, die dem Kapitalmarkt inhärent sind, lässt sich durch regulatorische Maßnahmen nicht erreichen. Eine besondere Rolle kommt in diesem Zusammenhang dem Bankensystem zu, das praktisch weltweit eine wesentlich größere Rolle im gesamten Finanzsystem einnimmt als Aktien oder Rentenmärkte.

4. Die Rolle des Bankensystems

Wir haben gesehen, dass Informationsasymmetrien die Funktionalität von Kapitalmärkten behindern können. Der Abbau dieser Asymmetrien ist ein wichtiger Schritt zur Entschärfung dieser Problematik. Weil Aktivitäten dieser Art oft den Charakter eines öffentlichen Gutes haben, ist eine ausreichende Bereitstellung dieser Information nicht ohne weiters zu erwarten. Regulierung kann hier teilweise hilfreich sein, ist aber nicht in der Lage, diese Informationsasymmetrien vollständig zu beseitigen.

Informationsasymmetrien schaffen auch eine Rolle für Intermediäre. Banken haben zum Beispiel im Gegensatz zum Kapitalmarkt sehr wohl einen Anreiz, in einer Situation, die durch adverse Selektion gekennzeichnet ist, Information zu produzieren. Die Informationsproduktion durch die Bank ist im Gegensatz zum Kapitalmarkt kein öffentliches Gut, da die Bank private Kredite vergibt, die nicht auf einem Markt gehandelt werden. Die Bank kann von der Information, die sie produziert, profitieren, weil sie andere Investoren von dieser Information ausschließen kann.

Eine weitere informationsökonomisch begründete Funktion von Banken entsteht durch die zuvor diskutierte Moral Hazard Problematik, die durch die Unternehmensfinanzierung durch Aktien entsteht. Das Moral Hazard Problem kann dazu führen, dass es für den Kapitalgeber vorteilhaft ist, Fremdkapital als Finanzierungsinstrument zu wählen.

Fremdkapital verpflichtet den Kapitalnehmer periodisch einen festen Betrag unabhängig vom Unternehmenserfolg zurückzuzahlen. Diese Finanzierungsform senkt die Kosten der Informationsproduktion für den Kapitalgeber, da nur noch im Insolvenzfall die Ertragssituation der Unternehmung festgestellt werden muss. [9]

Trotz dieser informationskostensenkenden Wirkung von Fremdkapital, entsteht in Zusammenhang mit der rechtlichen Konstruktion der beschränkten Haftung ein neues Anreizproblem. Weil die Zahlungen an die Kapitalnehmer bei beschränkter Haftung nicht negativ werden können, erzeugt die Fremdfinanzierung einen Anreiz, Projekte durchzuführen, die aus der Sicht der Kapitalgeber zu riskant sind. Da die Kapitalnehmer im Erfolgsfall gewinnen, im schlechtesten Fall aber die Kapitalgeber die Kosten zu tragen haben, entsteht eine inhärente Präferenz der Kapitalnehmer zu riskanteren Investitionen als es eine Pareto optimale Risikoaufteilung erfordern würde. Dieses Anreizproblem, wurde vielfach unter dem Begriff „Risk-Shifting“ in der Literatur über Unternehmensfinanzierung diskutiert. Aufgrund dieser Anreizproblematik verlangen Schuldverträge in der Praxis eine Reihe an Restriktionen für die Kapitalnehmer, die im Vertrag festgelegt werden. Diese vertragliche Komplexität ist nicht nur aufwendig sondern auch kostspielig.

Eine Bank, die als Intermediär zwischen den Kapitalgeber und den Kapitalnehmer tritt, kann mitunter diese Problematik wesentlich entschärfen, weil sie aufgrund von Skaleneffekten Projektanträge deutlich kostengünstiger überwachen kann als ein einzelner Kapitalgeber.[10] Sie kann auch Vertragskosten senken, weil sie Insolvenzrisiken durch einen Diversifikationseffekt, der durch die Finanzierung vieler Projekte entsteht, reduzieren kann. Eine wichtige ökonomische Funktion des Bankensystems ist es also, Informationsasymmetrien kostengünstig zu überwinden.

Allerdings macht die dem Bankgeschäft eigene Verbindung zwischen der Finanzierung langfristiger, illiquider Projekte im Aktivgeschäft, mit sehr kurzfristigen Verbindlichkeiten im Passivgeschäft, das Bankensystem krisenanfällig. Die Kombination aus Fristentransformation und Verschuldung bewirkt eine erhebliche Krisenanfälligkeit dieser

[9] Townsend, R., 1979.
[10] Diamond, D., 1984.

Institutionen. Zahlreiche Bankenkrisen im Laufe der Geschichte geben Zeugnis von dieser Situation.

Die Unsicherheit über das Abhebungsverhalten der Einleger wird zwar im Aggregat durch das Gesetz der großen Zahlen teilweise zu einer berechenbaren Größe. Dies schützt die Bank aber nicht vor Situationen, in denen es aufgrund von systematischen Effekten zu einer gleichzeitigen Abhebung der Mittel durch viele Einleger kommt. Für die Einleger bietet die Möglichkeit, ihre Mittel kurzfristig abzuziehen, einen gewissen Schutz gegenüber einer drohenden Zahlungsunfähigkeit der Bank. Dabei kommt es gelegentlich zu übertriebenen Reaktionen, die zu einer Krise des gesamten Bankensystems führen können: Obwohl objektiv vielleicht die Situation gar nicht so schlecht ist, wie es die Gerüchte nahegelegt haben, findet ein „run" der Einleger auf die Bank statt.[11] Liquiditätsengpässe einer Bank erhöhen nicht nur die Wahrscheinlichkeit einer Bankinsolvenz. Wenn diese erhöhte Insolvenzwahrscheinlichkeit einer einzigen Bank von den Einlegern als Signal für Probleme im gesamten Bankensystem interpretiert wird, kann dies zu einer systemischen Bankenkrise führen.

Um diese Art von Überreaktionen zu vermeiden, haben sich in den meisten Ländern zwei Regulierungsinstrumente durchgesetzt. Einerseits, die Einrichtung eines sogenannten *Lenders of last Resort,* eine Funktion, die üblicherweise von der Zentralbank wahrgenommen wird. Aufgabe das Lenders of Last Resort ist es, Banken, die solvent sind, sich aber einem Liquiditätsengpass gegenüber sehen, durch kurzfristige Kredite auszuhelfen. Eine weitere Institution, die in vielen Finanzsystemen geschaffen wurde, um Überreaktionen von Einlegern zu verhindern ist ein System der Einlagenversicherung. Die Evidenz für die stabilisierende Rolle einer Lender of Last Ressort ist relativ stark.[12] Einlagenversicherungen bleiben umstritten, da Kritiker zwar die Funktion der Vermeidung von Panikreaktionen anerkennen, gleichzeitig aber bemängeln, dass diese Versicherung die Einleger dazu verführt, das Aktivgeschäft ihrer Bank nicht mehr mit hinreichender Sorgfalt zu überwachen.

[11] Diamond, D., Dybvig, Ph., 1983.
[12] Miron (1986), Bordo (1990), Eichengreen und Portes (1987) sind wichtige Arbeiten in diesem Zusammenhang.

Zweifellos lag in den letzten Jahren der Schwerpunkt der Bankenregulierung angeleitet durch die Arbeit des *Basel Committee on Banking Supervision* auf Vorschriften zur Kapitaladäquanz. Die dem Bankgeschäft eigene Kapitalstruktur, die vorwiegend aus Fremdkapital besteht, hat Auswirkungen auf das Risikoverhalten der Bank. Ich habe zuvor bereits die Anreizprobleme der Kapitalstruktur von Unternehmungen diskutiert. Diese Anreizproblematik gilt natürlich auch für die Banken selbst. Schuldenfinanzierung führt zu einem Anreiz für den Kapitalnehmer, in diesem Falle für die Bank, besonders riskante Investitionen zu wählen, da sie im Erfolgsfall alle Überschusserträge bekommt aber bei Misserfolg die Einleger von den Verlusten betroffen sind. Dieser Anreizeffekt ist im Bankgeschäft aufgrund des hohen Fremdkapitalanteils besonders groß. Kapitaladäquanzvorschriften reduzieren die Anreize der Bank, Investitionen mit Risiken durchzuführen, die wesentlich größer sind als es eine Pareto-effiziente Risikoaufteilung gebieten würde. [13]

All diese regulatorischen Maßnahmen im Bankenbereich dienen also sowohl direkten Zielen des Einlegerschutzes, tragen aber auch zur Stabilität des Finanzsystems bei, indem sie Schwierigkeiten, die im wesentlichen Ihre Ursache in Informationsproblemen haben, kompensieren. Diese Maßnahmen verlangen zu ihrer Durchführung und ihrer Durchsetzung selbstverständlich eine begleitende aufsichtsrechtliche Infrastruktur, welche die Umsetzung der regulatorischen Vorschriften gewährleistet.

Wie zuvor im Zusammenhang mit Finanzmärkten sehen wir auch hier, dass eine geeignete Regulierungspolitik die Funktionalität des Bankensystems nicht behindert, sondern vielmehr erhöht, indem sie einen wichtigen Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems insgesamt leistet.

5. *Schlussfolgerungen*

Wie ist der Zusammenhang zwischen Finanzmarktregulierung und Wettbewerbsfähigkeit nun im Lichte dieser Überlegungen zu beurteilen? Wir haben gesehen, dass einerseits ein funktionierendes Finanzsystem für die reale Ökonomie von fundamentaler Bedeutung ist. Zahlreiche Informationsprobleme, die dem Finanzsystem inhärent sind,

[13] Dewatripont, M., Tirole, J.,(1993).

stören jedoch die Funktionalität sowohl von Finanzmärkten als auch von Banken und Intermediären. Die Kompensation dieser Informationsasymmetrien durch geeignete Regulierung senkt für alle Teilnehmer am Finanzsystem die Kosten die durch dieses Probleme entstehen und leistet dazu einen positiven Beitrag für die Wettbewerbsfähigkeit indem sie letztlich die kostengünstige und effiziente Finanzierung für Unternehmen und Individuen erleichtert.

Das Verständnis der Problematik asymmetrischer Information im Finanzsystem ist wichtig, um zu beurteilen, welches geeignete Instrumente der Regulierung sind. Die Instrumente sind dann geeignet und sinnvoll, wenn sie einerseits Informationsasymmetrien reduzieren und andererseits Anreizprobleme, die dadurch entstehen kompensieren. Diese Perspektive hilft auch regulierungspolitische Maßnahmen, die Märkte und Institutionen in ihrer Funktionalität unterstützen, von solchen zu unterscheiden, die lediglich dazu dienen, die partikulären Interessen von bestimmten am Finanzsystem und an der Regulierungspolitik beteiligter Gruppen zu bedienen. Maßnahmen dieser Art fallen vollkommen zurecht der Kritik anheim, „Sand im Getriebe“ zu sein. Aufgeklärte Finanzmarktregulierung jedoch, deren Prinzipien wir versucht haben hier zu skizzieren, ist im Gegensatz dazu geradezu eine notwendige Voraussetzung für ein funktionierendes Finanzsystem und unterstützt durch diesen Beitrag die Wettbewerbsfähigkeit einer Ökonomie.

6. *LITERATURHINWEISE*

Allen, F. and Gale, D., "Comparing Financial Systems", MIT Press, 2000.

Akerlof, G., "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", Quarterly Journal of Economics 84, 1970, pp. 488-500.

Berle, A.A. and Means, G.C., "The Modern Corporation and Private Property", New York: Harcourt, Brace and World, 1932.

Bordo, M.D., "The Lender of Last Resort: Alternative Views and historical Experience", Federal Reserve Bank of Richmond Economic Review 76 (1), 1990, pp. 18-29.

Bernanke, B., "Non Monetary Effects of the Financial Crises in Propagation of the Great Depression", American Economic Review, 73, 3, 1993, pp. 257-76.

Bernanke, B. and Lown, C., "The Credit Crunch", Brookings Papers on Economic Activity, 2, 1991, pp. 205-248.

Caprio, G., and Klingbeil, D., "Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises", mimeo, World Bank, October 1999.

Diamond, D., "Financial Intermediation and Delegated Monitoring", Review of Financial Studies 51, 1984, pp. 393-414.

Diamond, D. and Dybvig, Ph., "Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity", Journal of Political Economy, 91, 1983, pp. 401-19.

Eichengreen, B. and Portes, R., "The Anatomy of Financial Crises", in: Portes, R. and Swoboda, A. (ed.), "Threats to International Financial Stability", Cambridge University Press, 1987.

Dewatripont, M. and Tirole, J., "The Prudential Regulation of Banks", MIT Press, 1993.

Fisher, I., "Debt Deflation Theory of the Great Depression", Econometrica 1, 1993, pp. 337-357.

Hellwig, M., "Banks, Markets, and the Allocation of Risks in an Economy", Journal of Institutional and Theoretical Economics; 154 (1), 1998, pp. 328-45.

Holmström, B., and Tirole, J., "Financial Intermediation, Loanable Funds and the Real Sector", Quarterly Journal of Economics, 112, 1997, pp. 663-691.

Jensen, M. and Meckling, W., "The Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure", Journal of Financial Economics, 3, 1976, pp. 205-360.

Kang, J. and Stulz, R., "Do Banking Shocks Affect Borrowing Firm Performance? An Analysis of the Japanese Experience", Journal of Business, 73, 1, 2000, pp. 1-23.

Kashyap, A. and Stein, J., "The Impact of Monetray Policy on Bank Balance Sheets", Carnegie Rochester Series on Public Policy, 42, 1993, pp. 151-195.

Miron, J.A., "Financial Panics, the Seasonality of the Nominal Interest Rate, and the Founding of the Fed", American Economic Review, 76, (1), 1976, pp. 125-40.

Peek, J. and Rosengreen, E., "The International Transmission of Financial Shocks: The Case of Japan", American Economic Review, 87, 1997, pp. 495-505.

Peek, J. and Rosengreen, E., "Collateral Damage: Effects of the Japanese Bank Crises on Real Activity in the United States", American Economic Review, 90, 2000, pp. 30-45.

Townsend, R., "Optimal Contracts and Competitive Markets with Costly State Verification", Journal of Economic Theory 21, 1979, pp. 265-93.

Österreichs Bankensystem im Umbruch: Neue Fragen auf alte Antworten?

Ursula Glauninger, Christa Magerl, Peter Mooslechner

1. Prolog

Der österreichische Bankenmarkt war immer schon ein „besonderer Fall". Viele seiner Facetten blieben oder mussten dem flüchtigen oder gelegentlichen Betrachter unverständlich bleiben, viele der existierenden Strukturen und Besonderheiten konnten und können nur aus einer langfristigen historischen Dimension verstanden und „erklärt" werden. In vieler Hinsicht blieb und bleibt er selbst für Routiniers der Analyse seiner Entwicklung nicht völlig durchschaubar und voll von Überraschungen. Ganz besonders gilt das für internationale Beobachter, die häufig mit der spezifischen Mischung von Marktstruktur, Verhaltensweisen und Marktergebnissen, wie sie das statistische Abbild des österreichischen Bankenmarktes bietet, nicht sehr viel anfangen können. Immer wieder haben in der Vergangenheit auch Profis und renommierte Finanzinstitute bewiesen, dass die ersten Schritte auf diesem Markt mit erheblichen Lernkosten verbunden sein können und der Lernprozess sehr lange dauern kann.

Heinz Handler zählt seit mehreren Jahrzehnten zu den – wenigen – profunden Analytikern dieses eigenartigen Marktes. Immer wieder hat er sich der – in vieler Hinsicht riskanten – Herausforderung gestellt, den verborgenen Geheimnissen der österreichischen Bankenlandschaft analytisch fundiert nachzugehen. Immer wieder war das nicht nur mit neuen Erkenntnissen, sondern auch mit Überraschungen und pointierten Positionen verbunden – vielfach nicht ganz ohne „Schrecksekunde" bei den betroffenen Marktteilnehmern.

Sein Abgang aus diesem Untersuchungsfeld in den zweiten Bereich seiner großen Leidenschaft, die praktische Wirtschaftspolitik, stellte zwar für diese eine Bereicherung dar, hat jedoch in der ökonomischen Analyse des österreichischen Bankensystems eine nicht zu schließende Lücke hinterlassen. Nun soll man Kausalitäten sicherlich nicht zu weit treiben, und neben ihrer Signifikanz ist ihre Richtung häufig ein nicht leicht durchschaubares Problem, es fällt aber doch auf, dass seit der

heimische Bankenmarkt nicht mehr unter der permanenten Beobachtung von Heinz Handler steht, dort kein Stein auf dem anderen geblieben ist: als hätte der Markt geradezu darauf gewartet..... Was immer man daraus schlussfolgern mag, sicherlich fehlt gerade in diesen turbulenten Zeiten seine von jahrzehntelanger Detailkenntnis geprägte Einschätzung besonders. Als eine Art Reminiszenz an vergangene (gemeinsame) Zeiten in dieser Hinsicht sei der vorliegende Beitrag gedacht.

2. DER AUSGANGSPUNKT: WAS BISHER GESCHAH UND WIE ALLES SO KAM, WIE ES HEUTE IST

Die prägende Besonderheit des österreichischen Bankwesens seit seiner Wiedererrichtung nach dem Zweiten Weltkrieg war sein Universalbankencharakter. Zusammen mit der Schweiz und Deutschland gehört Österreich zur Gruppe derjenigen Länder, in denen das Finanzierungssystem besonders stark auf das Bankwesen ausgerichtet ist. Wertpapiermärkte, Börse und andere finanzielle Institutionen spielten demgegenüber auf dem österreichischen Markt immer nur eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Da die Banken aufgrund ihrer Universalbankorientierung praktisch alle Finanzdienstleistungen aus einer Hand anbieten konnten, blieben die nachfrageseitigen Impulse zur Schaffung alternativer Finanzierungsmodelle (zu) gering. Als Konsequenz übernahmen die Banken auch auf dem Anleihen- und Aktienmarkt eine dominierende Position.

Weiter verstärkt wurde diese Dominanz durch die enge Verflechtung des Bankwesens mit anderen Finanzinstitutionen. Bausparkassen, sonstige Spezialbanken, Investmentfonds, Leasinggesellschaften und Kreditkartengesellschaften – in allen diesen Bereichen sind Universalbanken als Eigentümer oder Vertriebspartner gewichtige Marktteilnehmer[1]. Selbst im Versicherungsbereich gibt es weitreichende Verschränkungen mit den wichtigsten Großbanken.

Das österreichische Universalbankensystem war damit universell nicht nur im Sinne einer breiten Angebotspalette, es zeigt sich auch universell in institutioneller Hinsicht und in der Vielfalt seiner Ausgestaltung der Angebotsstrukturen. Die größten 10 Universalbanken decken praktisch

[1] Vgl. für eine detaillierte Darstellung dazu *Mooslechner* (1990), insbesondere Übersicht 1.

das gesamte Spektrum des in Österreich verfügbaren Finanzmarktinstrumentariums ab, eine ganze Reihe von Teilmärkten kann als von Banken dominiert bezeichnet werden. Die typische österreichische Universalbank war in dieser umfassenden Ausformung etwa nie mit dem deutschen Universalbankenmodell zu vergleichen, das in der internationalen Literatur als Idealtypus gegenüber dem US-Modell des Trennbankensystems gilt (*Edwards – Fischer*, 1994)[2].

Historisch gesehen wurden in Österreich die – ursprünglich sehr wohl geplanten – Konsequenzen aus dem Zusammenbruch des Bankwesens (*Ausch*, 1968) niemals wirklich gezogen[3]. Die „Rettung“ der Creditanstalt und die Übernahme der – dem Universalbankensystem verpflichteten – deutschen Rechtslage im Jahr 1938 schufen die Grundlagen für die nach 1945 geltenden Voraussetzungen. Skurrilerweise dauerte es dann bis zur ersten eigentlichen Neuordnung der rechtlichen Rahmenbedingungen des österreichischen Bankwesens mehr als drei Jahrzehnte (*Bronold*, 1979). Erst mit der KWG-Novelle 1979 kam es zu einer umfassenden Neuregelung, einer „eigenständigen und kodifizierten“ österreichischen Bankengesetzgebung.

Formal wurde damals die Universalbank zum Grundtypus der österreichischen Bank. Inhaltlich wurde allerdings legistisch nur nachvollzogen, was die ökonomische Entwicklung schon lange präjudiziert hatte. Daraus folgt auch die etwas paradoxe Situation, dass wesentliche ökonomische Konsequenzen der Novelle des Jahres 1979 – z. B. Filialboom und Bilanzsummenexpansion – bereits im Zeitraum 1976 bis 1978 in den Daten festzustellen sind (*Handler – Mooslechner*, 1986). So wurde bereits 1976 – in „Erwartung“ des kommenden Gesetzes – die vorher sehr strikte Kontrolle der Filialausweitung vom Finanzministerium äußerst liberal gehandhabt, was innerhalb kürzester Zeit zu einer starken Ausweitung in der Zahl der Zweiganstalten geführt hat[4]. Gleichzeitig kam es zu einer ersten Konzentrationswelle im österreichischen Bankwesen. Die schärferen aufsichtsrechtlichen Vorschrif-

[2] Gleichermaßen wie in Deutschland gab es auch in Österreich ein erhebliches Ausmaß von Bankbeteiligungen an Industrieunternehmen.

[3] In den USA wurde demgegenüber mit dem Glass-Steagall-Act und dem McFadden-Act des Jahres 1933 sowohl das Trennbankensystem als auch das Verbot des Interstate-Banking beschlossen.

[4] Zwischen 1976 und 1981 stieg die Zahl der Bankfilialen um nicht weniger als 1.750 auf 3.716.

ten für den Bankbetrieb führten insbesondere bei den kleinen Banken in den dezentralen Sektoren zu vermehrten Zusammenschlüssen.

Zu den wesentlichen Konsequenzen der „Liberalisierung" des österreichischen Bankenmarktes im Jahr 1979 zählte die Herausbildung von Verhaltensweisen, die langfristig Besorgnis bezüglich der Stabilität des Finanzsystems aufkommen lassen mussten: Die Ausweitung des Filialnetzes zusammen mit einem Kampf um Marktanteile drückten Rentabilität und Eigenkapitalquote. Relativ rasch entwickelte sich daher die Notwendigkeit einer Neuregelung der rechtlichen Rahmenbedingungen. In der KWG-Novelle 1986 wurde das umgesetzt. Trotz der negativen Erfahrungen mit dem KWG 1979 wurde bemerkenswerterweise darauf verzichtet, einen (Rück)Schritt in Richtung eines stärker regulierten Bankenmarktes zu gehen. Als Hauptzweck der Novelle wurde vielmehr das Prinzip gesehen, die Banken zur eigenständigen Bewältigung von Risikofällen zu stärken. Dazu wurde eine Reihe von Maßnahmen getroffen, die von der Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen bis zur Verbesserung der Bankenaufsicht reichten[5]. In vorausschauender Weise wurde frühzeitig wesentlichen Anforderungen Rechnung getragen, die die Entwicklung der europäischen Finanzmärkte in den neunziger Jahren prägen sollten.

Rückblickend wird heute auch deutlich, dass die KWG-Novelle 1986 eigentlich der letzte eigenständige Schritt der nationalen Gesetzgebung zur Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen des österreichischen Bankwesens gewesen ist. In dieser Hinsicht wurde damals – und unter dem Eindruck der Erfahrungen mit dem KWG 1979 – ein zukunftsorientierter Schritt gesetzt, der mit den späteren Anforderungen in den Grundzügen kompatibel war. Bereits das nachfolgende Bankwesengesetz 1993 (BWG 93), das im Rahmen eines breit angelegten Finanzmarktanpassungsgesetzes 1993 verabschiedet wurde, war demgegenüber völlig von der Umsetzung der relevanten EG-Rahmenbedingungen geprägt (*Lucius*, 1993). Dass dieser Schritt in Vorbereitung der österreichischen Finanzmärkte auf den angestrebten EU-Beitritt die österreichische Bankenlandschaft vergleichsweise gut vorbereitet traf, war nicht zuletzt eine Folge der mit dem KWG 1986 kodifizierten Prinzipien. Seither bilden die Bestimmungen der 2. Bankrechts-Koordinierungsrichtlinie den inhaltlichen Kern der

[5] Für eine ausführliche Darstellung siehe *Handler – Mooslechner* (1986).

Regelungen für den österreichischen Bankenmarkt als integrativer Bestandteil des EU-Banken-Binnenmarktes.

Trotz dieser „aufregenden Geschichte" ist dem österreichischen Bankwesen immer wieder ein Mangel an strukturellem Wandel vorgeworfen worden. Tatsächlich ist es schwer bis unmöglich, Strukturwandel in einem ökonomisch sinnvollen Konzept zu quantifizieren und zu messen, insbesondere im Hinblick auf aktuelle oder zukünftige Anforderungen. Vielfach sind mit derartigen Einschätzungen auch implizite Zielvorstellungen verbunden, also eigentlich ein „Nachholbedarf" gegenüber als wünschenswert angesehenen Strukturen gemeint.

Ob über die Richtung dieser strukturellen Veränderungsnotwendigkeiten tatsächlich Einigkeit besteht, erscheint höchst zweifelhaft. Sie würde lediglich unter der Annahme vorstellbar sein, dass es tatsächlich ein „Idealmodell" des Finanzierungssystems gibt, auf das sich alle Länder hinentwickeln (sollten). Das erscheint in der Realität sehr zweifelhaft (*Hahn – Mooslechner – Pfaffermayr*, 1996). Vielmehr bestehen große Unterschiede in der nationalen Ausgestaltung der Finanzierungssysteme, die mindestens auch in engem Zusammenhang mit realwirtschaftlichen Faktoren in den einzelnen Ländern stehen. Darüber hinaus erscheint es höchst fraglich, ob eines der verfügbaren Modelle dem/den anderen als generell „überlegen" bezeichnet werden kann.

Tatsächlich hat jedoch die ausgeprägte Form des österreichischen Universalbankenmodells (zusammen mit anderen Faktoren) eine Situation geschaffen, die strukturellen Wandel nicht klar sichtbar werden hat lassen bzw. zu einer „anderen Art" von Strukturveränderung im Bankensektor geführt hat. Einmal bedingt das Universalbankenprinzip des Bankgeschäfts selbst, dass sich Strukturwandel stärker innerhalb der Universalbank und weniger in nach außen sichtbaren Strukturveränderungen abspielt. Zum anderen trägt vermutlich auch die von den dezentralen Sektoren geprägte Bankenlandschaft Österreichs dazu bei, dass strukturelle Verschiebungen innerhalb dieser Sektoren erst sehr spät als Strukturwandel erkannt werden.

Schließlich hat *Tichy* (1977A und 1977B) bereits früh beschrieben, wie sich die Umsetzung des Universalbankenkonzepts – und damit das Konzept selbst über die Zeit – grundlegend verändert hat. Waren zunächst die Überwindung der Kriegsfolgen und der damit

zusammenhängende Finanzierungsbedarf entscheidend, so wandelte sich dieses Bild mit dem Wachstum der Sparfähigkeit und des Kundenpotentials entscheidend. Diese Situation war jedoch von einer eindeutigen Zuordnung bestimmter Kundenschichten bzw. -gruppen zu bestimmten Bankentypen bzw. -sektoren geprägt. Erst in den siebziger Jahren kommt es dann zum Eindringen der Sektoren in die angestammten Kundenschichten der Konkurrenten, eine Phase, die schließlich ab Mitte der achtziger Jahre in eine Umorientierung hin zu den internationalen Anforderungen und den gestiegenen Ansprüchen der Kunden mündet. Diese Herausforderungen sind es zu einem wesentlichen Teil noch heute, die das Anforderungsprofil des österreichischen Bankwesens der Gegenwart prägen.

3. Die exogenen Triebkräfte: Der steinige Weg vom EU-Banking über Private-Asset-Management zum New-Economy-Banking

Die Wettbewerbssituation für Finanzdienstleistungen nahm in der ***Umsetzung des europäischen Binnenmarktes*** stets eine besondere Rolle ein. In der Vereinheitlichung der Wettbewerbsbedingungen auf den Finanzmärkten hat die EU bereits früh große Fortschritte erzielt. Zusätzliche Impulse gingen von der gleichzeitig vorangetriebenen Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs und den nachfolgenden nationalen Deregulierungsschritten aus.

Innerhalb wie außerhalb der EU-Mitgliedstaaten wurden dadurch die Strukturen der Banken- und Finanzmärkte grundlegend verändert. Bereits vor der Teilnahme Österreichs am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) prägten diese Herausforderungen auch die österreichischen Finanzmärkte, da mit dem letzten Schritt der Devisenliberalisierung ein wichtiger Teil der Marktöffnung 1991 vollendet wurde. Dadurch bedingt setzte in Österreich Anfang der neunziger Jahre eine massive Umgestaltung der Finanzmärkte ein. Kernpunkt der Integration des österreichischen Finanzwesens in den EU-Finanz-Binnenmarkt ist die von Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und Kapitalverkehrsliberalisierung getragene Dynamik der Wettbewerbssituation. Will man unter diesen Bedingungen als Anbieter seine Wettbewerbsfähigkeit sichern, so erfordert das erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität und der Effizienz des eigenen Angebotes.

Die Schaffung effizienterer Finanzmärkte ist auch ein dezidiertes Ziel der Währungsunion. Ihre Herausbildung hat zwar schon merkliche Fortschritte gezeigt, bis zur vollständigen Realisierung wird es aber noch einige Zeit dauern. Der Wettbewerb der europäischen Banken wird sich weiter intensivieren, vor allem in den Bereichen, die bisher durch die bestehenden Währungsschranken vor ausländischer Konkurrenz „geschützt" waren. Nicht alle Banken werden davon in gleicher Weise betroffen sein: Banken mit hohem Engagement bei großen Unternehmen werden stärker beeinflusst sein als Institute, deren Kreditkunden in erster Linie Kleinbetriebe sind; Banken mit mobileren, renditeorientierteren Einlegern mehr als solche mit „loyaleren" Kunden. Gegeben die Struktur des österreichischen Marktes können manche dieser Effekte in Österreich besonders stark ausgeprägt sein: Der Marktanteil ausländischer Banken ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern bisher relativ gering, das Potential an zusätzlicher Konkurrenz durch ausländische Institute damit höher als in anderen Ländern. Gleichzeitig ist in Österreich der Anteil der Banken an der Finanzintermediation und auch der Kreditanteil an den Bankaktiva vergleichsweise hoch. Stärkere Konkurrenz durch andere Finanzintermediäre sowie durch Direktfinanzierung über den Kapitalmarkt dürfte Österreich in überdurchschnittlichem Ausmaß treffen.

Tendenziell ist damit die Funktion der Banken im gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsprozess einer Erosion ausgesetzt. Ohne Zweifel werden die Banken trotzdem auch weiterhin eine zentrale Funktion im österreichischen Finanzierungsprozess innehaben, da sie sowohl gegenüber anderen Finanzintermediären und auch gegenüber dem Kapitalmarkt eine Reihe komparativer Vorteile aufweisen. Sie verfügen über ein gut ausgebautes Vertriebsnetz, leistungsfähige Abwicklungs- und Kommunikationssysteme und erhebliche Expertise in der Finanzierung. Insbesondere für die Fremdfinanzierung von kleineren und mittleren Unternehmen wird der Bankkredit die wesentliche Quelle bleiben – alleine schon angesichts der für Kapitalmarktfinanzierungen erforderlichen Mindestgrößen.

Welche strategischen Reaktionen auf die Herausforderungen durch Finanzmarktintegration und Währungsunion können unter diesen Umständen erwartet werden? Prinzipiell sollte der größere Finanzmarkt die Möglichkeit zu einer stärkeren Spezialisierung bieten (*Tichy*, 1996), etwa die Konzentration auf bestimmte Vertriebsformen, Kundengruppen, Produkte und/oder Märkte, die komparative Vorteile auf-

weisen könnten. Spezialisierung im Angebot geht vielfach mit einer stärkeren Differenzierung der Kundenanforderungen Hand in Hand und könnte unter Effizienzgesichtspunkten zu einer stärkeren Nutzung von Skalenerträgen beitragen. Daraus ergibt sich unmittelbar, dass die Reaktionen der einzelnen Banken sehr unterschiedlich ausfallen werden (müssen). Sie richten sich nach komparativen Vorteilen, die sich aus Know-how, geographischer Lage, Kundenstruktur usw. ergeben, über die ein Institut verfügt.

Eine naheliegende Konsequenz wird die räumliche Ausdehnung der Kernfunktion auf andere Märkte sein. Der grenzüberschreitende Aspekt der Fusionswelle im europäischen Bankwesen ist dafür ein Ausdruck. Seit der Öffnung der Märkte Zentral- und Osteuropas sind aber auch die österreichischen Banken stark grenzüberschreitend aktiv und haben eine gute Position auf diesen Märkten aufgebaut, insbesondere in den Nachbarländern Österreichs. Die gemeinsame Währung erleichtert in vielfacher Hinsicht das grenzüberschreitende Bankgeschäft – nicht nur im Euroraum, sondern auch über die Grenzen der Währungsunion hinaus. Allerdings sind nicht nur die österreichischen Banken auf der Suche nach neuen Märkten, Geschäftsfeldern und Kundengruppen, sondern alle europäischen Banken – und dies oftmals mit einem Vielfachen an Ressourcen. Es wird gerade für im internationalen Vergleich kleinere Banken aus kleinen Ländern nicht leicht sein, eine langfristig tragfähige Wettbewerbsposition aufzubauen und abzusichern.

Sowohl für Anbieter von Finanzdienstleistungen wie für die Anleger fallen diese Veränderungen der relevanten Marktstrukturen mit einem raschen ***Wandel in den relevanten Spar- und Anlagemotiven*** zusammen, die die Entwicklungstendenzen der Finanzmärkte in Zukunft entscheidend (mit)bestimmen werden. Für Banken (und generell die Anbieter von Finanzdienstleistungen) steht dabei die Fragestellung im Vordergrund, inwieweit die Wettbewerbsfähigkeit des Produktangebotes bei sich verändernden Nachfragestrukturen sichergestellt werden kann. Für die Anleger geht es um die Gestaltung von Portfoliostrukturen, die ihren Präferenzen bestmöglich entsprechen.
Zwei Tendenzen prägen in dieser Hinsicht vor allem die zukünftige Nachfragestruktur privater Haushalte nach Finanzdienstleistungen: die wachsende Bedeutung einer privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge sowie die Veränderungen im Anlegerverhalten, die mit insgesamt höheren Vermögensbeständen und der stärkeren Mobilität der Anleger verbunden sind.

Noch stärker als bisher angenommen werden die Anlegerentscheidungen in Zukunft vom Motiv der Altersvorsorge und den dafür wichtigen Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur bestimmt sein. Bereits die Erwartung dieser Entwicklungen wird sich auf das Anlage- und Sparverhalten nachhaltig auswirken. Für immer jüngere Altersgruppen wird Altersvorsorge zu einem wichtigen und explizit verfolgten Anlagemotiv. Gleichzeitig steigt der Anteil des von Pensionisten gehaltenen Finanzvermögens und macht deren Anlageverhalten ebenfalls zu einem eigenständigen Faktor. Schließlich gehen zusätzliche Effekte von den Wachstumserwartungen für die Systeme der betrieblichen Pensionsvorsorge aus, die in Österreich erst relativ spät auch auf den Finanzmärkten wirksam geworden sind.

Die Konsequenzen langfristig wachsender Finanzvermögensbestände privater Haushalte üben darüber hinaus einen nachhaltigen Einfluss auf die Finanzmärkte und auf Strukturveränderungen in der Nachfrage nach Finanzdienstleistungen aus. Mit steigendem Einkommen überproportional wachsende Finanzvermögen machen Portfoliodispositionen der Anleger zu einem immer stärker eigenständigen Faktor des Marktgeschehens. Für die Banken als wichtigste Anbieter von Finanzdienstleistungen bedeutet das wachsende Rentabilitätsorientierung und höhere Mobilität der Anleger (abnehmende Anbieter- und Produktbindung), denen höhere Beratungsintensität und ein qualitativ anspruchsvolleres Produktangebot gegenüberzustellen sind. Parallel dazu kommt es – erstmals in der Nachkriegszeit – zu bedeutenden Erbschaften aus einem wiederaufgebauten Bestand an Finanzvermögen, wodurch alle diese Veränderungen sehr viel schneller und deutlicher auftreten.

Schließlich sei in diesem Zusammenhang ein weiterer wichtiger Faktor nur kurz erwähnt, nämlich der ***Einfluss neuer Technologien auf das Bankgeschäft***. Wie andere Bereiche der Wirtschaft ist davon das Bankensystem in vielfacher Weise betroffen – vom Einsatz effizienterer Kommunikationsformen und technischer Abwicklungssysteme bis zu den Herausforderungen völlig neuer Produkte und Vertriebsformen. Auch wenn sich – wie meist – die Prognosen kurzfristig massiver Veränderungen der Bankenstrukturen, etwa am Beispiel der reinen Internet-Banken, nicht realisiert haben, so reagieren doch alle Banken in der einen oder anderen Weise auf diese technologische Herausforderung. Auch wenn heute noch nicht eindeutig ist, worin langfristig

erfolgreiche Konzepte im „New-Economy-Banking“ bestehen, erfordert einerseits die Suche nach diesen erhebliche Investitionen und wird andererseits der Erfolg in der Umsetzung geeigneter Konzepte einen wesentlichen Beitrag zur zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit im Bankensystem darstellen.

4. *STRUKTUREN IM UMBRUCH: DREI ILLUSTRATIVE BEISPIELE ZUR AKTUELLEN BEFINDLICHKEIT DES ÖSTERREICHISCHEN BANKENMARKTES*

Es gehört zu den typischen Merkmalen des „Strukturwandels“, dass damit zwar grundsätzlich langfristige Entwicklungstendenzen gemeint sind, sehr schnell aber vergleichsweise kurzfristige Veränderungen strukturell interpretiert werden. Hinter diesem eigenartigen Spannungsverhältnis steckt auch keineswegs nur Kurzsichtigkeit, sondern es ist vermutlich nicht zu vermeiden, dass in Zeiten rascher Veränderungen der Rahmenbedingungen auch der Bedarf an kurzfristigen strukturellen Veränderungen zunimmt. Effizient und sinnvoll sind diese aber offensichtlich nur dann, wenn es sich wirklich um nachhaltige Veränderungen (ge)handelt (hat) und wenn auch die Anpassungsnotwendigkeiten – wenigstens in den Grundzügen – einigermaßen klar identifizierbar erscheinen.

Angesichts des raschen Wandels moderner internationalisierter Finanzmärkte und einer unüberschaubaren täglichen Flut an Interpretationen, Einschätzungen und Handlungsempfehlungen empfiehlt es sich wenigstens von Zeit zu Zeit, geistig ein wenig Abstand zu gewinnen und einen Blick auf die wirklich langfristige Perspektive zu werfen.

Gegeben die Datenlage ist es in Österreich gar nicht so leicht, wenigstens anhand einiger wesentlicher Faktoren der Marktstruktur des österreichischen Bankwesens einen begrenzten Versuch zu unternehmen. Dazu werden speziell drei Gesichtspunkte herangezogen, um Aspekte des langfristigen Strukturwandels auf dem österreichischen Bankenmarkt zu illustrieren: Einmal die Besetzung des Marktes mit Banken und Bankstellen, zum anderen die Fusionsaktivitäten in ihren unterschiedlichen Ausprägungen und schließlich die Frage der Entwicklung der Eigentümerstrukturen.

4.1. Banken und Bankstellendichte: Mehr zu einem der ewigen Geheimnisse der österreichischen Bankenlandschaft

Die Zahl der dem österreichischen Markt zugerechneten Banken hat sich seit 1960 mehr als halbiert[6]. Waren damals noch 2.169 rechtlich selbständige Banken registriert, so sind es Ende 1999 nur mehr 951. Der weitaus größte Anteil davon entfällt mit 648 Banken (68%) auf den Raiffeisensektor. Dort fand auch mit einer Reduktion um 966 Hauptanstalten die sowohl absolut wie relativ (-60%) stärkste Abnahme seit 1970 statt. Würde man den Raiffeisensektor als eine Bank mit vielen Filialen zählen, so wäre der österreichische Markt lediglich mit 304 Banken besetzt. Das erscheint zwar im internationalen Vergleich immer noch hoch, würde dann aber immerhin hinter 6 Ländern der Europäischen Union – beispielsweise Finnland (352 Banken) – liegen. Mit 951 Banken nimmt Österreich hingegen hinter Deutschland und Frankreich die dritte Stelle ein.

[6] Die Abgrenzung von Bankenmärkten nach den in einem Land ansässigen Banken wird mit zunehmender Liberalisierung und Internationalisierung der Finanzmärkte immer fragwürdiger. Nicht nur, dass im Rahmen der Binnenmarkt-Freiheiten Finanzdienstleistungen grenzüberschreitend oder durch – im Heimatland statistisch erfasste – Zweigstellen erbracht werden können, verzerrt auch das Auslandsgeschäft der im Inland ansässigen Banken eine „richtige“ Abgrenzung des relevanten Marktes.

Tabelle 1: Zahl der Kreditunternehmen in Österreich nach Sektoren

	1960	1970	1980	1990	1999
Hauptanstalten					
Aktienbanken, Bankiers	-	43	50	55	64
Sparkassen	-	172	148	117	71
Landeshypothekenbanken	-	10	10	10	9
Raiffeisenbanken	-	1.614	1.218	843	648
Volksbanken	-	161	143	97	70
Bausparkassen	-	4	4	4	5
Teilzahlungsinstitute	-	8	0	0	0
Sonderbanken	-	12	22	84	84
Insgesamt	2.169	2.024	1.595	1.210	951
Zweigstellen					
Aktienbanken, Bankiers	-	245	691	881	746
Sparkassen	-	398	1.014	1.302	1.421
Landeshypothekenbanken	-	15	68	132	155
Raiffeisenbanken	-	295	1.176	1.662	1.737
Volksbanken	-	139	369	459	475
Bausparkassen	-	43	34	33	37
Teilzahlungsinstitute	-	74	0	0	0
Sonderbanken	-	28	24	28	5
Insgesamt	660	1.237	3.376	4.497	4.576
Bankstellen					
Aktienbanken, Bankiers	-	288	741	936	810
Sparkassen	-	570	1.162	1.419	1.492
Landeshypothekenbanken	-	25	78	142	164
Raiffeisenbanken	-	1.909	2.394	2.505	2.385
Volksbanken	-	300	512	556	545
Bausparkassen	-	47	38	37	42
Teilzahlungsinstitute	-	82	0	0	0
Sonderbanken	-	40	46	112	89
Insgesamt	2.829	3.261	4.971	5.707	5.527

Quelle: OeNB.

Insgesamt wird die Marktstruktur eindeutig von den drei dezentralen Sektoren dominiert. Mit 789 Banken stellen sie 83% der Banken. Nur 64 Banken (6,7%) werden demgegenüber als Aktienbanken gezählt. Langfristig ist jedoch die Zahl der Banken in den dezentralen Sektoren markant zurückgegangen. 1970 gehörten noch über 96% aller Banken einem dieser drei Sektoren an. Auch absolut hat allein die Zahl der Aktienbanken und Sonderbanken zugenommen.

Konträr zur Zahl der Banken ist die Zahl der Zweigstellen kontinuierlich gewachsen. Standen 1960 lediglich 660 Zweigstellen in ganz Österreich zur Verfügung, so sind es 1999 nicht weniger als 4.576. Die stärkste Zweigstellenausweitung war in den siebziger und achtziger Jahren zu verzeichnen, getragen vor allem von den dezentralen Sektoren. Die neunziger Jahre waren demgegenüber durch eine markant schwächere Zweigstellenausweitung (+79) gekennzeichnet, die den Rückgang bei den Hauptanstalten (-259) nicht kompensierte. Bedingt war das primär durch einen Rückgang bei den Aktienbanken, ein Effekt, der auch mit Fusionen und Übernahmen in Zusammenhang steht.

Betrachtet man die aktuelle Gesamtstruktur des Marktes, so ist Österreich heute ungefähr doppelt so gut mit Bankstellen versorgt wie zu Beginn der sechziger Jahre. Der Bankstellenaufbau bis 1990 wich jedoch in der Folge einem Rückgang um 180 Bankstellen bis 1999, der neben den Aktienbanken auch im Raiffeisen- und Volksbankensektor sowie bei den Sonderbanken stattfand. Eine weitere Ausweitung des Bankstellennetzes betrieben Sparkassen, Hypothekenbanken und Bausparkassen.

Tabelle 2: Zahl der Kreditunternehmen in Österreich nach Bundesländern

	1960	1970	1980	1990	1999
Hauptanstalten					
Wien	-	85	94	142	140
Niederösterreich	-	573	301	214	156
Burgenland	-	143	140	71	49
Steiermark	-	309	257	140	119
Kärnten	-	182	171	81	72
Oberösterreich	-	363	335	292	179
Salzburg	-	90	89	87	86
Tirol	-	197	147	133	114
Vorarlberg	-	82	61	50	36
Insgesamt	2.169	2.024	1.595	1.210	951
Zweigstellen					
Wien	-	273	497	618	563
Niederösterreich	-	275	852	1.024	1.074
Burgenland	-	21	114	203	230
Steiermark	-	158	402	626	608
Kärnten	-	83	245	362	327
Oberösterreich	-	211	531	695	812
Salzburg	-	86	227	307	294
Tirol	-	85	351	456	456
Vorarlberg	-	45	157	206	212
Insgesamt	660	1.237	3.376	4.497	4.576
Bankstellen					
Wien	-	358	591	760	703
Niederösterreich	-	848	1.153	1.238	1.230
Burgenland	-	164	254	274	279
Steiermark	-	467	659	766	727
Kärnten	-	265	416	443	399
Oberösterreich	-	574	866	987	991
Salzburg	-	176	316	394	380
Tirol	-	282	498	589	570
Vorarlberg	-	127	218	256	248
Insgesamt	2.829	3.261	4.971	5.707	5.527

Quelle: OeNB.

Durch den langfristigen Ausbau der Bankstellennetze ist die Wohnbevölkerung je Bankstelle von noch fast 2.500 Einwohner im Jahr 1960 bis 1990 auf 1.354 Einwohner je Bankstelle gesunken. Bis 1999 stieg sie in der Folge wiederum auf 1.464 Einwohner je Bankstelle an,

wozu freilich auch die nicht unerhebliche Zunahme der Wohnbevölkerung beigetragen hat. Nach Bundesländern ist das Burgenland mit 996 Einwohnern je Bankstelle das am besten versorgte Bundesland. Demgegenüber liegt die Bankstellendichte in Wien bei 2.280. Alle anderen Bundesländer liegen mit Werten von 1.169 bis 1.655 enger beisammen. Gemessen an der Veränderung gegenüber 1970 ist die Bankstellendichte in Wien (-2.254 Einwohner je Bankstelle) auf praktisch den doppelten Wert gestiegen. Mit -915 bzw. -899 weisen außerdem Salzburg und die Steiermark überdurchschnittliche Werte auf. Eindeutig am schwächsten nahm die Bankstellendichte in Niederösterreich (-419) zu. Im Vergleich der einzelnen Teilperioden fällt die „regionale Einheitlichkeit“ auf. So wie sich zwischen 1980 und 1990 die Bankstellendichte in allen Bundesländern erhöht hat, so ist sie bis 1999 in allen Bundesländern gesunken.

Tabelle 3: Bilanzsumme und Wohnbevölkerung je Bankstelle in Österreich

	1960	1970	1980	1990	1999
Bilanzsumme			Mio. ATS		
Aktienbanken, Bankiers	-	327	822	1.568	2.049
Sparkassen	-	156	358	719	1.708
Landeshypothekenbanken	-	883	1.180	1.524	2.288
Raiffeisenbanken	-	31	123	278	581
Volksbanken	-	70	165	306	548
Bausparkassen	-	266	2.033	2.794	5.644
Sonderbanken	-	503	2.406	2.690	5.397
Insgesamt	32	98	339	703	1.264
Wohnbevölkerung			Einwohner je Bankstelle		
Wien	-	4.534	2.603	2.005	2.280
Niederösterreich	-	1.670	1.237	1.182	1.251
Burgenland	-	1.664	1.062	984	996
Steiermark	-	2.554	1.803	1.542	1.655
Kärnten	-	1.982	1.288	1.231	1.414
Oberösterreich	-	2.134	1.461	1.335	1.390
Salzburg	-	2.271	1.390	1.209	1.356
Tirol	-	1.913	1.172	1.060	1.169
Vorarlberg	-	2.148	1.393	1.278	1.402
Insgesamt	2.491	2.290	1.519	1.354	1.464

Quelle: OeNB, WIFO-Datenbank.

4.3. FUSIONEN UND BANKENGRÖSSE: DAS SPIEL, DAS ALLE SPIELEN

Das Kreditwesengesetz 1979 löste mit seinen verschärften aufsichtsrechtlichen Anforderungen eine erste substantielle Welle an Bankenfusionen und -übernahmen in Österreich aus. Im Zeitraum von nur vier Jahren zwischen 1978 und 1982 ging die Zahl der rechtlich selbständigen Banken um rund 400 – etwa ein Viertel aller Banken – zurück. Die Zahl der Fusionen erreichte im Jahr 1981 mit 226 einen einsamen Höhepunkt[7].

Die neuerliche Fusionswelle zu Beginn der neunziger Jahre kann demgegenüber großteils mit der Vorbereitung der österreichischen Banken auf den EG-Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen in Verbindung gebracht werden. Zwischen 1990 und 1993 lag die Zahl der erfassten Fusionen deutlich über den vorher und nachher verzeichneten Werten. Während in den fünf Jahren 1985 bis 1989 insgesamt 65 Zusammenschlüsse registriert werden können, waren es in den vier Jahren 1990 bis 1993 immerhin 192 Fusionen. Seither bewegt sich die Zahl der Fusionen pro Jahr zwar „nur“ zwischen 13 und 28, trotzdem hat in diesem Zeitraum die Fusionstätigkeit besonders starke Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit gefunden.

Entscheidende Ursache dafür war die stärkere Beteiligung großer Banken an der Fusionswelle. War das Fusionsgeschehen sonst, speziell auch die Fusionswelle zu Beginn der achtziger Jahre, durch Zusammenschlüsse und Übernahmen eher kleinerer Institute in den dezentralen Sektoren gekennzeichnet, so waren in den neunziger Jahren auch größere Banken und Aktienbanken daran beteiligt. Für den Zeitraum 1991 bis 1993 lassen die Daten etwa die Beteiligung von insgesamt 8 Banken aus nichtdezentralen Sektoren erkennen, zwischen 1995 und 1998 waren es erneut 11 derartige Institute. Dabei unterschätzt diese Erfassung noch die Beteiligung großer Banken, da sie die großen Banken aus den dezentralen Sektoren – die teilweise überaus aktiv am Fusionsgeschehen beteiligt waren – nicht explizit berücksichtigen kann.

---

[7] Daten zur Fusionsaktivität im österreichischen Bankwesen liegen als Zeitreihe erst ab 1980 vor.

Tabelle 4: Fusionen im österreichischen Bankwesen

	Zahl der Hauptanstalten	Zahl der Fusionen und Übernahmen		Durchschnittliche Bilanzsumme aller Banken[1]
	Veränderung gegen das Vorjahr	Insgesamt	Dezentrale Sektoren	Mio. ATS
1980	-80	75	75	968
1981	-223	226	226	1.165
1982	-63	68	68	1.546
1983	-33	31	31	1.801
1984	-19	32	31	2.030
1985	-16	14	14	2.261
1986	-7	7	7	2.480
1987	18	13	13	2.678
1988	-2	14	14	2.731
1989	-10	17	17	2.894
1990	-30	34	34	3.089
1991	-45	53	50	3.339
1992	-61	65	61	3.671
1993	-41	40	39	4.541
1994	-10	20	20	4.823
1995	-12	13	11	5.171
1996	-22	24	23	5.546
1997	-24	25	23	6.030
1998	-24	28	22	6.814
1999	-20	20	20	7.591

Quelle: OeNB, eigene Berechnungen. – [1]) Bezogen auf die Bilanzsumme zu Jahresbeginn.

Vielleicht am deutlichsten lässt sich dieser Aspekt anhand einer einfachen „Geschichte“ der größten 10 österreichischen Banken des Jahres 1988 illustrieren: Von diesen 10 Instituten waren seither nur 2 nicht von substantiellen Veränderungen betroffen. In einem Fall handelt es sich um die RZB, die als Spitzeninstitut des Raiffeisensektors überwiegend im Eigentum der Sektorinstitute steht und dadurch als „Übernahmeziel“ weitgehend ausscheidet. Bei der zweiten nicht betroffenen Bank handelt es sich um die Oberbank, die allerdings indirekt über ihre Zugehörigkeit zum CA-Konzern in dessen Übernahme durch die Bank Austria eingebunden war.

In Summe besteht von den größten 5 österreichischen Banken des Jahres 1988 heute keine mehr in der damals gegebenen selbständigen Form. Herausgebildet haben sich vielmehr drei große Bankengruppen: Die aus

dem Zusammenschluss von Zentralsparkasse und Länderbank entstandene Bank Austria übernimmt die Creditanstalt und wird ihrerseits im Wege eines Aktientauschs Teil der bayrischen Hypo-Vereinsbank-Gruppe. Die Erste Bank wurde durch die Übernahme der GiroCredit zum Spitzeninstitut der Sparkassen und führt gleichzeitig durch Beteiligungen und Filialentflechtungen eine Neuordnung des Sparkassensektors durch. Schließlich übernimmt die BAWAG, selbst mit einer substantiellen Beteiligung der Bayrischen Landesbank versehen, die PSK AG. Im Wesentlichen besteht der österreichische Bankenmarkt damit heute aus den Bankengruppen Bank Austria und BAWAG, dem Sparkassensektor unter Führung der Erste Bank und dem Raiffeisensektor mit dem Spitzeninstitut RZB. Mit deutlichem Abstand folgt die Volksbankengruppe mit dem Spitzeninstitut ÖVAG.

Wichtige Veränderungen in der Eigentümerstruktur der größten 10 österreichischen Banken des Jahres 1988:

Creditanstalt	1997	Erwerb der Aktienmehrheit durch Bank Austria
	2000	Erwerb via Bank Austria durch HypoVereinsbank
Girozentrale	1992	Fusion mit ÖCI zur GiroCredit
	1997	Erwerb durch Erste Länderbank
	1990	Fusion mit Zentralsparkasse zur Bank Austria
Zentralsparkasse	1990	Fusion mit Länderbank zur Bank Austria
PSK	1997	Umwandlung in AG
	2000	Erwerb durch BAWAG
BAWAG	1994	Beteiligung durch Bayrische Landesbank
RZB	–	
Erste	1997	Fusion mit GiroCredit
ÖVAG	1996	Beteiligung durch DG Bank
Oberbank	–	

Quelle: OeNB.

Die durchschnittliche Bilanzsumme im österreichischen Bankwesen hat sich in diesem Fusions- und Umstrukturierungsprozess substantiell erhöht. Betrug sie 1980 mit 968 Mio. ATS noch weniger als 1 Mrd. ATS, so stieg sie bis 1990 auf etwas mehr als 3 Mrd. ATS und erreichte 1999

7,6 Mrd. ATS[8]. Freilich liegt dieser Wert im internationalen Vergleich immer noch sehr niedrig, was allerdings primär auf die organisatorische Struktur der dezentralen Sektoren zurückzuführen ist. Noch markant stärker zugenommen hat die Bilanzsumme je Bankstelle, also aus der Sicht der operativen Einheiten. 1960 lag die Bilanzsumme je Bankstelle bei nur 32 Mio. ATS, um bis 1980 auf lediglich 339 Mio. ATS zu steigen. 1999 erreicht sie immerhin einen Wert von 1,3 Mrd. ATS.

4.4. AUSTAUSCH DER EIGENTÜMER: STAAT RAUS – AUSLAND REIN

Ein charakteristisches Merkmal der österreichischen Bankenstruktur war traditionell ein vergleichsweise hoher Anteil öffentlichen Eigentums. Wie eine Zusammenstellung aus verschiedenen Quellen zeigt, wurde dieser Staatsbesitz seit Beginn der achtziger Jahre signifikant reduziert. Gemessen an den direkten Kapitalbeteiligungen des Bundes an Banken ging der Bundesanteil von 15,4% im Jahr 1980 auf 9,1% im Jahr 1990 zurück, 1999 ist schließlich praktisch überhaupt kein messbarer Anteil direkten Bundesbesitzes mehr feststellbar.

Mit dem Verkauf der PSK an die BAWAG wurde die Privatisierung des österreichischen Bankwesens auf Bundesebene abgeschlossen. Es verbleiben an öffentlichem Eigentum lediglich die Beteiligungen der Länder – z. B. an den Landeshypothekenbanken – und einzelner Gemeinden, deren Kapitalanteil aber bereits im Jahr 1989 nur 1,6% betrug (*Beer et al.*, 1992). In der Zwischenzeit ist auch in diesem Bereich der Verkauf öffentlicher Anteile weitergegangen, sodass sich auch dieser Wert weiter reduziert haben wird.

Parallel zum Rückzug des Staates als Eigentümer vollzog sich im österreichischen Bankensystem ein Internationalisierungsprozess in mehrfacher Hinsicht. Der Anteil des Auslandsgeschäfts an den Bankbilanzen ist heute mit 28% auf der Passivseite und 25% auf der Aktivseite deutlich höher als in den drei Jahrzehnten zuvor. Ende 1999 bestehen 22 Auslandsfilialen österreichischer Banken gegenüber nur 2 im Jahr 1980. Zusätzlich werden 71 Auslandsrepräsentanzen betrieben und es gibt eine substantielle Zahl von Auslandsbeteiligungen österreichischer Banken, insbesondere in Ost- und Mitteleuropa.

---

[8] Diese Berechnung berücksichtigt allerdings nicht die "Konzernstruktur" der Bankengruppen.

Tabelle 5: Anteil des Auslandskapitals im österreichischen Bankwesen

	1980	1985	1990	1995	1999
	Mrd. ATS				
Nominalkapital insgesamt	12,2	20,4	38,0	51,1	64,7
	In % des Nominalkapitals				
Inlandskapital	92,7	92,9	89,5	89,4	88,8
Auslandskapital	7,3	7,1	10,5	10,6	11,2

Quelle: OeNB.

Der Anteil des Auslandskapitals im österreichischen Bankensystem stieg von 7,3% (1980) auf 10,5% (1990) und erreichte 1999 11,2%. Mit dem Übergang der Bank Austria in Auslandsbesitz wird dieser Anteil neuerlich deutlich steigen. Gleichzeitig verfügen Ende 1999 39 österreichische Banken über die qualifizierte Beteiligung eines ausländischen Eigentümers von mindestens 25%, verglichen mit nur 17 derartigen Beteiligungen im Jahr 1983. Trotz dieser steigenden Zahl österreichischer Banken mit qualifizierter Beteiligung des Auslands sind die Auswirkungen auf die Struktur des Bankenmarktes 1999 – also noch vor dem Wechsel der Bank Austria in ausländisches Eigentum – begrenzt, aber keinesfalls mehr vernachlässigbar. Es handelt sich dabei zwar nur um 0,4% der Banken, aber immerhin bereits um 8,8% der Bilanzsumme des gesamten Bankensystems. Im Jahr 1992 war der entsprechende Anteil noch bei 3,4% gelegen, 1982 hatte er 2,9% betragen. Und spätestens seit dem Erwerb der PSK durch die BAWAG kommt auch dem in diesem Zahlen nicht erfassten indirekten Auslandsbesitz eine immer wichtigere Rolle zu.

5. *Die Konsequenzen: Wo steht das österreichische Bankwesen heute?*

Wo steht das österreichische Bankwesen heute und inwieweit haben die strukturellen Veränderungen der letzten Jahre eine Ausgangsposition geschaffen, die seine Wettbewerbsposition langfristig in die richtige Richtung entwickeln? Auch wenn viele Elemente in diesem Puzzle bekannt sind und eingeschätzt werden können, schlussendlich bleibt der Versuch einer Beantwortung dieser Frage doch unter rasch veränderten internationalen Rahmenbedingungen notwendigerweise mit einem hohen Grad an Unsicherheit behaftet.

Dies nicht zuletzt deshalb, weil erfolgreiche Positionierung, Wettbewerbsfähigkeit und Strategie in liberalisierten und diversifizierten Märkten immer weniger aus generell makroökonomischer Sicht, sondern stärker auf Ebene jeder einzelnen Bank zu beurteilen sind. Je weniger sich die Finanzierungssysteme unterscheiden, je mehr sie sich tendenziell angleichen, umso schwieriger wird es, allgemeine Aussagen dazu zu treffen. Gleichzeitig verlagern sich die „Erfolgsfaktoren" unter rasch wandelnden Umweltbedingungen in einem erheblichen Maß von den traditionell mess- und fassbaren zu den nur schwer wirklich einzuschätzenden –verhaltensbestimmten – Faktoren wie Flexibilität, Innovationsbereitschaft u.a.m. Wie stets wird schlussendlich erst der Erfolg ex post erkennen lassen, ob die geschaffenen Voraussetzungen „richtig" und die entwickelten Strategien „zielführend" waren. Das wird sich jedoch auch erst dann richtig einschätzen lassen, wenn die gegenwärtige Transformationsphase einigermaßen weit fortgeschritten ist und neue Marktstrukturen „etabliert" sind.

In welchem Licht lassen nun einige der „traditionellen" Indikatoren das österreichische Bankwesen erscheinen? Einen einfachen Ansatzpunkt dazu bietet ein internationaler Vergleich, der seine Charakteristika in Relation zur Situation in den anderen Ländern der EU setzt.

Die ***Marktkonzentration*** im österreichischen Bankwesen liegt Ende 1999 mit einem Bilanzsummenanteil der größten 5 Institute von knapp über 50% deutlich höher als in der Vergangenheit. Dieser Wert ist zwar niedriger als in den meisten kleineren EU-Staaten, jedoch angesichts der weiterhin großen Zahl kleiner Banken in den dezentralen Sektoren nicht überraschend. Das wird auch durch einen niedrigen Wert für den Herfindahl-Index[9] unterstrichen. Zu berücksichtigen bleibt weiters, dass die Konzentration durch die im Jahr 2000 stattgefundenen Transaktionen noch weiter gestiegen sein wird und dass diese Berechnungsart weder die spezifische Konstellation der dezentralen Sektoren noch die zunehmende Bildung von Bankengruppen ausreichend widerspiegelt. Die vergleichsweise niedrigeren Konzentrationswerte für Kredite an und Einlagen von Nichtbanken lassen auch die

---

[9] Der Herfindahl-Index misst den Konzentrationsgrad mittels der Summe über die quadrierten Marktanteile der Einzelfirmen. Für den Bereich von Firmen, für den nur eine Marktanteilssumme bekannt ist, wird – als Untergrenze der Konzentration – eine Gleichverteilung der Marktanteile unterstellt (siehe dazu *Handler – Mooslechner*, 1986).

große Bedeutung dezentraler Sektoren in diesen Geschäftssegmenten erkennen.

Tabelle 6: Indikatoren zur Situation der Bankensysteme in der EU

	Zahl der Banken 1999	CR5 1999	Fusionen 1995-1999	Großfusionen 1995-1999	Nettozins ertrag 1998	Return on equity 1998
			Zahl pro Jahr	Zahl pro Jahr	In % der Bilanz-summe	In %
Österreich	951	50,4	26	4	1,32	8,4
Belgien	119	77,4	8	1	1,16	14,7
Deutschland	3.167	19,0	169	7	1,47	19,3
Dänemark	109	77,0	2	0	1,95	15,5
Spanien	383	51,9	15	2	2,09	17,4
Finnland	352	74,3	6	0	1,92	27,4
Frankreich	1.143	42,7	55	12	0,94	9,6
Griechenland	54	76,6	4	1	2,12	17,2
Irland	80	40,8	3	0	2,52	32,6
Italien	876	48,3	60	12	2,06	13,3
Luxemburg	210	26,1	6	1	0,59	23,1
Niederlande	101	82,3	6	0	1,57	22,0
Portugal	233	72,6	4	2	1,78	10,0
Schweden	123	88,2	3	1	1,13	15,6
Großbrit.	494	29,1	16	0	2,13	25,8

Quelle: ECB (2000B) und (2000C).

Mit einem Anstieg der Bankenkonzentration – gemessen am Marktanteil der größten 5 Banken – von noch rund 35% im Jahr 1990 auf mehr als 50% 1999 zählt Österreich jedenfalls zu den EU-Ländern mit einer der stärksten Konzentrationstendenzen in den neunziger Jahren. Der Herfindahl-Index hat sich in diesem Zeitraum nahezu verdreifacht.

Die ***Zahl der Fusionen*** auf dem österreichischen Bankenmarkt erscheint im internationalen Vergleich relativ hoch. Gemessen über den Zeitraum 1995 bis 1999 rangiert Österreich mit im Durchschnitt 26 erfassten Fusionen pro Jahr hinter Deutschland (169), Italien (60) und Frankreich (55) bereits an vierter Stelle. Wie in den meisten Ländern sind auch in Österreich die Fusionen auf Transaktionen zwischen nationalen Banken konzentriert. Von den im Jahresdurchschnitt 327 Fusionen in der gesamten EU sind nur 57 „grenzüberschreitend“, davon

fanden 17 innerhalb des EWR und 40 mit Drittstaaten statt. Gemessen an ihrer Zahl betreffen die Fusionsaktivitäten der europäischen Banken also primär den Heimmarkt und außereuropäische Transaktionen, jedoch nur zu einem geringen Teil grenzüberschreitende innereuropäische Fusionen.

Die österreichische Situation fügt sich nahtlos in dieses Bild ein. Von den insgesamt 128 erfassten Fusionen der Jahre 1995 bis 1999 sind 6 grenzüberschreitend. Davon entfällt allerdings nur eine Transaktion auf den EWR, 5 Fusionen betreffen Transaktionen mit Banken außerhalb des EWR. Immerhin 20 dieser Fusionen sind als „large" im Sinne der Beteiligung mindestens einer größeren Bank zu bezeichnen[10]), was angesichts der österreichischen Bankenstruktur durchaus bemerkenswert erscheint. Auch nach diesem Kriterium rangiert Österreich an vierter Stelle unter den 15 EU-Mitgliedstaaten und erreicht für den Zeitraum 1995 bis 1999 einen „Marktanteil" von rund 9½% an den Großfusionen im EU-Raum. Trotzdem ist die überwiegende Zahl der Fusionen selbstverständlich im Bereich kleinerer Banken angesiedelt. Der „Wert" der stattgefundenen Transaktionen schwankt von Jahr zu Jahr erheblich. Immerhin waren aber beispielsweise in den Jahren 1997 und 1998 jeweils mehr als 13% der Bilanzsumme des Bankensystems in nationale Fusionen eingebunden, wodurch Österreich in diesen Jahren im Spitzenfeld der EU-Länder liegt.

Neben der – aus den oben dargestellten Gründen – weiterhin vergleichsweise hohen Zahl selbständiger Banken zählt die ***Zweigstellendichte*** in Österreich zu den höchsten in der EU. Gemessen als Zweigstellen je 1.000 Einwohner rangiert Österreich mit einem Wert von 0,57 nur hinter Spanien (1,00), dem Spezialfall Luxemburg (0,88) und hinter Belgien (0,68) an vierter Stelle, allerdings nur knapp vor Deutschland (0,54). Und auch bei der ***Zahl der Beschäftigten*** im Bankwesen zählt Österreich mit 9,3 je 1.000 Einwohner zu den Ländern mit der höchsten Bankbeschäftigtendichte. Nur Luxemburg (49,4) und die Niederlande (9,4) liegen höher, wiederum ist der österreichische Wert aber nahezu ident mit dem in Deutschland (9,2). Während allerdings bei der Zweigstellendichte nur ein leichter Rückgang gegenüber dem Spitzenwert der Jahre 1990 bis 1997 (0,58) zu verzeichnen war, ist die relative Zahl der Bankbeschäftigten gegenüber

[10] Die Definition von "large" setzt an der Beteiligung mindestens einer Bank mit einer Bilanzsumme von 1 Mrd. Euro an (*ECB*, 2000B).

ihrem Höchstwert (9,7) doch deutlich zurückgegangen. Insgesamt zählt jedoch das österreichische Bankwesen in beiden Kategorien zu den Ländern, die seit 1990 nur geringfügige Verbesserungen dieser Werte verzeichnet haben.

Verbleibt schließlich als letzter – und vielleicht wichtigster – Punkt die schwierige Frage der ***Ertrags- und Rentabilitätsentwicklung***. Nach wie vor deuten die verfügbaren Daten darauf hin, dass das österreichische Bankensystem im internationalen Vergleich vergleichsweise wenig ertragsstark ist. Nach den OECD-Daten zur Bank Profitability liegen die österreichischen Banken 1997 mit einem Betriebsertrag von 0,81% der Bilanzsumme gleichauf mit Deutschland. Aber nur Belgien (0,61%) und Frankreich (0,56%) weisen im Vergleich von 15 Ländern noch niedrigere Werte aus. Gemessen am Nettozinsertrag liegen die österreichischen Banken (1,52%) zusätzlich noch vor der Schweiz (1,22%), deren Bankensystem aber aufgrund höherer Nicht-Zinserträge im Betriebsergebnis deutlich besser platziert ist.

Nach – leicht abweichenden – Daten der EZB (*ECB*, 2000A) nimmt Österreich 1998 nach dem Nettozinsertrag die 11. Stelle unter den 15 EU-Ländern ein, vor Belgien, Schweden, Frankreich und Luxemburg. Gemäß dem allgemeinen Trend zeigt sich der Nettozinsertrag sowohl gegenüber 1995 als auch gegenüber 1990 leicht abgeschwächt, in etwa im Ausmaß des Durchschnitts des EU-Bankensystems. Ganz ähnlich die relative Position und Entwicklung gemessen am „Operating Income", allerdings rangiert Österreich hier auch noch vor den deutschen Banken. Zieht man jedoch „Return on Assets" bzw. „Return on Equity" als Indikator heran, so nehmen Österreichs Banken nur die vorletzte bzw. letzte Position in diesem Vergleich ein. Die entsprechenden Werte sind in etwa nur halb so hoch wie im – gewichteten – EU-Durchschnitt. Auch in der Produktionseffizienz („operating cost/operating income ratio") kommen die österreichischen Banken nur auf einen Platz im unteren Drittel der EU-Länder.

Tabelle 7: Ertragslage der Banken im internationalen Vergleich 1997

	Zins-ertrag	Zinsauf wand	Netto-zins-ertrag	Netto-pro-visions-ertrag	Brutto-ertrag	Brutto-auf-wand	Betriebs-ergebnis
	In % der durchschnittlichen Bilanzsumme						
Australien	6,46	4,24	2,22	1,65	3,87	2,50	1,37
Österreich	5,22	3,71	1,52	1,14	2,66	1,85	0,81
Belgien	8,12	7,05	1,07	0,63	1,70	1,09	0,61
Tschechien	10,29	7,75	2,54	13,02	15,56	14,38	1,18
Finnland	4,48	2,71	1,78	1,49	3,26	2,39	0,87
Frankreich	5,64	4,80	0,84	0,96	1,80	1,24	0,56
Deutschland	5,72	4,00	1,73	0,53	2,26	1,45	0,81
Irland	7,35	5,17	2,18	1,11	3,30	1,92	1,37
Italien	6,68	4,29	2,39	0,98	3,37	2,33	1,04
Niederlande	6,47	4,67	1,80	1,18	2,98	2,06	0,92
Neuseeland	8,61	6,07	2,54	1,46	4,01	2,60	1,41
Norwegen	5,51	3,10	2,41	0,94	3,35	2,30	1,05
Polen	14,56	9,25	5,31	2,05	7,37	4,05	3,31
Spanien	6,54	4,02	2,52	1,04	3,56	2,19	1,37
Schweiz	4,05	2,83	1,22	1,87	3,10	1,96	1,14

Quelle: OECD, Bank Profitability.

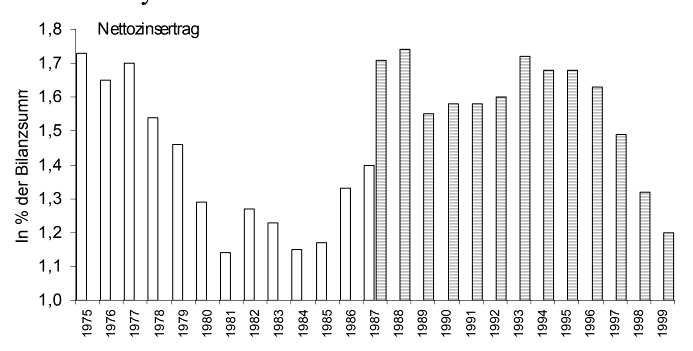
Analysiert man die langfristige Entwicklung der Ertragslage des österreichischen Bankensektors anhand nationaler Daten, so ist der Nettozinsertrag von 11 großen Banken[11] zunächst von 1,73% im Jahr 1975 auf 1,14% bzw. 1,15% in den Jahren 1981 und 1984 gesunken und dann bis 1987 wieder auf 1,40% gestiegen. Für das gesamte Bankensystem weist die OeNB-Statistik für das Jahr 1987 einen Wert von 1,71% aus, der 1988 nochmals leicht auf 1,74% zunimmt. Dieser Nettozinsertrag wird 1993 mit 1,72% nochmals knapp erreicht, in der Folge sinkt er bis 1999 praktisch kontinuierlich auf 1,20%.

Eine Schätzgröße für den (Netto-)Betriebsertrag liegt für die angeführten 11 großen Banken im Zeitraum 1975 bis 1987 im Bereich zwischen 0,45% und 0,19%, freilich ohne klaren langfristigen Trend. Im Jahr 1987 beträgt der Wert 0,40% und liegt damit fast genau am Niveau

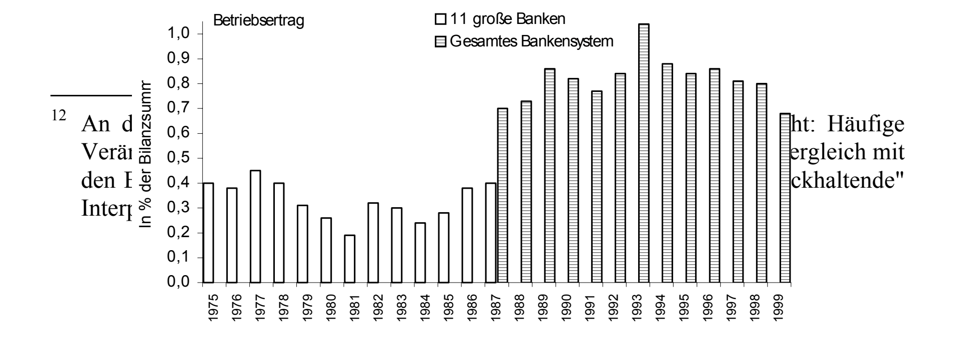
[11] In der Berechnung erfasst sind auf Basis ihrer jeweiligen Geschäftsberichte Creditanstalt, Länderbank, BAWAG, Zentralsparkasse, Erste, ÖCI, Girozentrale, PSK, Oberbank und ÖVAG.

der zweiten Hälfte der siebziger Jahre. Der entsprechende Vergleichswert für das Jahr 1987 aus der OeNB-Statistik für das gesamte Bankensystem beträgt 0,70%. Mit Schwankungen steigt dieser Wert bis 1993 auf immerhin 1,04%, um in der Folge – freilich auch unter dem Eindruck der Einbeziehung der unterdurchschnittlich ertragreichen Bausparkassen in die Statistik – wieder auf 0,68% im Jahr 1999 zu sinken. Im besten Fall erreicht die Ertragslage des österreichischen Bankensystems damit heute das – unbefriedigende – Niveau der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Die Entwicklung in den neunziger Jahren lässt jedoch durchaus auch den Schluss zu, dass sie sich tendenziell weiter verschlechtert hat[12].

Grafik 1: Langfristige Entwicklung der Ertragslage im österreichischen Bankensystem



Quelle: OeNB, Geschäftsberichte der einzelnen Banken, eigene Schätzungen.



12 An d… ht: Häufige Verä… ergleich mit den I… ckhaltende" Interp…

6. *Die Zukunftsperspektive: Überraschende Dynamik der Marktstrukturen – aber Bankstellendichte und Ertragsschwäche als traditionelle Probleme weiter ungelöst*

Die österreichische Bankenlandschaft wird heute und in Zukunft grundsätzlich von den selben Herausforderungen betroffen sein wie die anderen europäischen Bankenmärkte auch: steigender Wettbewerbsdruck, sowohl aus dem Bankensystem selbst wie aus dem Bereich der Nichtbanken, abnehmende Kundenbindung sowie stärkere Rentabilitätsorientierung und Mobilität immer größerer Kundenschichten. Potentiell wird der Verlust von Kunden höchster Bonität an die Wertpapiermärkte die Banken mit höherem Risiko im Segment der Kreditmärkte konfrontieren. Höhere Kredit- und Marktrisken machen eine bessere Kapitalausstattung und höhere Sicherheitsstandards auf den Finanzmärkten unumgänglich. In der Summe aus all diesen Anforderungen werden Rentabilitäts- und Ertragsorientierung stärker als in der Vergangenheit zur primären Zielsetzung des Bankgeschäftes werden müssen.

Entgegen manchen Erwartungen und Einschätzungen hat im österreichischen Bankwesen in den letzten Jahren ein beträchtlicher Strukturwandel stattgefunden. Die ausgeprägte Bilanzsummenorientierung, die noch in den achtziger Jahren die Bankentwicklung maßgeblich bestimmt hat, gehörte in den neunziger Jahren der Vergangenheit an. Das Auslandsgeschäft hat seit der Ostöffnung einen anderen Charakter gewonnen und das Angebot an „nichttraditionellen" Finanzprodukten wurde weiter ausgebaut.

Auf bankbetrieblicher Ebene kann die markante Welle von Bankfusionen und -übernahmen zu Beginn und am Ende der neunziger Jahre als wesentlichster Ausdruck der Vorbereitung und Anpassung des österreichischen Bankwesens auf die Herausforderungen eines verstärkten Wettbewerbs im integrierten Finanzmarkt Europas gelten. Dieser Prozess wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen, er wird allerdings begleitet sein müssen von einer tatsächlichen Umorientierung zu stärker rentabilitätsorientierten Zielsetzungen. Selbst die größten österreichischen Banken werden in der Dimension eines einheitlichen europäischen Marktes höchstens von regionaler Bedeutung sein, wenn sie ein gewisses Maß an Eigenständigkeit behalten wollen. Das wird in

erster Linie eine Strategie der Re-Spezialisierung bedingen, die alle Ertragschancen in Marktnischen verschiedenster Ausprägung nutzt.

Wie die Daten zeigen, war die Dynamik im österreichischen Bankwesen in den neunziger Jahren recht hoch, in vieler Hinsicht unerwartet hoch. Sowohl bei Fusionen als auch in der Veränderung der Eigentümer- und Sektorstrukturen hat sich weit mehr bewegt als in den vergangenen Jahrzehnten. Gleichzeitig ist die Bankengröße – und mit ihr die Bankenkonzentration – in kurzer Zeit auf eine für ein kleines Land argumentierbares Niveau gestiegen. Im Vergleich zur Vergangenheit eingebremst und teilweise umgekehrt hat sich auch die Entwicklung der Banken- und Bankstellendichte, eines der großen Rätsel der Geschichte der österreichischen Bankenlandschaft. Immerhin waren die neunziger Jahre das einzige Jahrzehnt in der österreichischen Banken-Nachkriegsgeschichte, das nicht nur einen Rückgang in der Zahl der Banken, sondern erstmals auch in der Zahl der Bankstellen gebracht hat.

Immer noch zählt jedoch im internationalen Vergleich das ausgedehnte österreichische Zweigstellennetz zu den auffälligen „Besonderheiten" des österreichischen Bankenmarktes. Es wird in seiner negativen Auswirkung auf die Kostenstruktur von einer hohen Beschäftigungsintensität verstärkt. Damit überrascht es schlussendlich nicht, dass die Ertrags- und Rentabilitätsentwicklung weiterhin „die Schwachstelle" der österreichischen Bankenstruktur darstellt. Sowohl verglichen mit den anderen EU-Ländern wie in der langfristigen Entwicklung sind keine Anzeichen zu entdecken, die Hoffnung auf eine nachhaltige Verbesserung dieser Situation machen könnten. Das kann sich in Zeiten höherer Risken, hoher Volatilität auf den Finanzmärkten, hoher Wettbewerbsintensität oder einfach nur in ungünstigen Konjunkturphasen als problematisch erweisen.

Österreichs Bankensystem im Umbruch: Neue Fragen auf alte Antworten? – sicherlich nur teilweise. Zum einen haben sich die Fragen nur zum Teil wirklich verändert. Über weite Strecken sind es die alten, historisch gewachsenen Strukturen, Probleme und Rätsel, die sich auch heute noch als bestimmend für eine Einschätzung des österreichischen Bankensystems erweisen. Zum anderen zeigt die Marktentwicklung der jüngeren Vergangenheit eine offensichtliche Dynamik, die dem traditionellen Bild der österreichischen Banken kaum entspricht. Ganz sicherlich tut sich etwas im österreichischen Bankwesen, das positiv als Reaktion auf die Herausforderung der neuen Rahmenbedingungen

interpretiert werden kann. Veränderungen in den Marktstrukturen und Expansion in neue Märkte können als klare Anzeichen für zukunftsorientierte Strategien interpretiert werden. Gleichzeitig ist jedoch nicht zu übersehen, dass die ererbten traditionellen Probleme des österreichischen Bankenmarktes – von hoher Bankstellendichte bis zur Ertragsschwäche – weiter vorhanden sind. Die österreichischen Banken werden sich schlussendlich auch diesen grundsätzlichen Fragen stellen müssen, wenn sie ihre Wettbewerbsposition auf dem europäischen Markt sichern und ihre Anfälligkeit gegenüber exogenen Schocks substantiell verringern wollen.

7. LITERATURHINWEISE

Aiginger, K. und Mooslechner, P., "Framework Conditions, Methods and Processes of Privatisation: Lessons from the Trade Sale of an Austrian Bank", OECD (www.oecd.org//daf/corporate-affairs/-privatisation/banks-privatisation.htm), 1997.

Ausch, K., "Als die Banken fielen", Wien, 1968.

Beer, E., Ederer, B., Goldmann, W., Lang, R., Passweg, M. und Reitzner, R., "Wem gehört Österreichs Wirtschaft wirklich?", Wien, 1992.

Borio, C. and Filosa, R., "The Changing Borders of Banking: Trends and Implications", BIS Working Papers, No. 43, Basle, 1994.

Bronold, K., "Die Bestrebungen zu einer Neufassung des Kreditwesengesetzes seit 1949", Österreichisches Bank-Archiv, Heft 2, 1979.

Drees, B., "European and Global Integration: The Challenges for Austria's Financial Sector", IMF Staff Country Report 98/107, 1998.

ECB, "EU Banks‘ Income Structure", Frankfurt, April 2000.

ECB, "Mergers and Acquisitions involving the EU Banking Industry – Facts and Implications", Frankfurt, December 2000.

ECB, "EU Banks‘ Margins and Credit Standards", Frankfurt, December 2000.

Edwards, J. und Fischer, K., "Banks, Finance and Investment in Germany", Cambridge, 1994.

Fink, G. und Haiss, P., "Der Finanzplatz Wien im Wettbewerb mit der Finanzmarktreform in Zentraleuropa", Österreichisches Bank-Archiv, Heft2, 1999.

Hahn, F., Mooslechner, P. und Pfaffermayr, M., "Globalisierungstendenzen in der österreichischen Wirtschaft", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1996.

Handler, H., "Entwicklungstendenzen und Perspektiven des österreichischen Bankwesens", Sparkassenveranstaltungen, Heft 40, Villach, 1987.

Handler, H., "Die Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf Finanzmärkte, Wettbewerb und Handel", in: Hofinger, H. (Hrsg.) Perspektiven des europäischen Binnenmarktes, Schulze-Delitzsch-Schriftenreihe, Band 8, Wien, 1988.

Handler, H., "Die Rolle von Spezialbanken im Universalbankensystem", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte, August 1989.

Handler, H., "Finanzpolitische Perspektiven der Europäischen Integration", in: Stadler, W. und Völk, K. (Hrsg.), "EG-Binnenmarkt: Herausforderung für Österreichs Banken", Bankwissenschaftliche Schriftenreihe, Band 70, Wien, 1989.

Handler, H., "Rahmenbedingungen für die Banken der neunziger Jahre – Erklärungsansätze zum Strukturwandel auf den Finanzmärkten", in: Oesterreichische Nationalbank, "Banken und Finanzmärkte", 17. Volkswirtschaftliche Tagung, Wien, 1989.

Handler, H., "Finanzplatz Österreich: Stand und Perspektiven", Schweizerische Kreditanstalt, Bulletin, Heft 3, 1991.

Handler, H. und Lehner, G., "Bausparfinanzierung und Wohnbau", Wien, 1981.

Handler, H. und Mooslechner, P., "Hintergründe und ökonomische Aspekte der Novellierung des Kreditwesengesetzes 1986", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte, Dezember 1986.

Handler, H. und Schebeck, F., "Die Finanzmarktintegration und ihre Folgen für Banken, Kapitalmarkt und Kapitalverkehr in Österreich", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1990.

Handler, H. und Frauwallner, E., "Der Unternehmer und die Banken: Neue Herausforderungen auf Finanzmärkten", Wien, 1999.

Hubmer, G., "Auswirkungen des Euro auf die Stabilität der österreichischen Banken", Oesterreichische Nationalbank, Berichte und Studien, Heft 3, 1999.

Hviding, K., "Challenges of European Financial Integration: the Case of Austria", IMF Staff Country Report 00/124, 2000.

Hviding, K., "An Empirical Test of Competition in Austrian Banking", IMF Working Paper (forthcoming), 2000.

Kirmse, S. und Grimmer, J., "Strukturveränderungen am Bankenmarkt. Sind Österreichs Banken fit für die Zukunft?", Österreichisches Bank-Archiv, Heft 2, 1999.

Lucius, O., "Das neue Bankwesengesetz", Wien, 1993.

Mooslechner, P., "Österreichs Banken: Zu klein für Europa?", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte, Februar 1989.

Mooslechner, P., "Die Rolle der Universalbank im österreichischen Finanzsystem: Entwicklung – Bedeutung – Konsequenzen – Probleme", in: Clauser, O., Mooslechner, P. und Pegoretti, G. (Hrsg.), "Finanz, Industrie und Währung in Italien und im deutschsprachigen Raum", Berlin, 1990.

Mooslechner, P., "Der Finanzplatz Wien", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1993.

Mooslechner, P., "Die Ertragslage des Bankensystems in Österreich und Deutschland", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1995.

Mooslechner, P., "Aspekte ausländischen Eigentums im österreichischen Bankwesen", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte, November 1996.

Pregesbauer, A., "Österreichische Finanz- und Kapitalmarkt in der WWU", Bundesministerium für Finanzen, Working Papers, Heft 7, 2000.

Schmid, F.A., "Eigentümerstruktur, Agency-Kosten und Unternehmenserfolg. Empirische Evidenz für österreichische Genossenschaftsbanken", Ifo-Studien, Heft 4, 1997.

Tichy, G., "Drei Phasen des Strukturwandels im österreichischen Kreditapparat", Österreichisches Bank-Archiv, Heft 8, 1977.

Tichy, G., "Zu einigen wichtigen Strukturmerkmalen des österreichischen Kreditapparats", Österreichisches Bank-Archiv, Heft 9, 1977.

Tichy, G., "Von der Universalbank zur subventionierten Spezialbank", Quartalshefte der Girozentrale, Heft 1, 1978.

Tichy, G., "Die Eigenkapitalschwäche des österreichischen Kreditapparats: Eine Folge zu hoher Intermediatisierung?", Österreichisches Bank-Archiv, Heft 8, 1983.

Tichy, G., "Bankengröße und Effizienz", Kredit und Kapital, Heft 3, 1990.

Tichy, G., "Die weltweite Strukturkrise der Banken", Österreichisches Bank-Archiv, Heft 12, 1991.

Tichy, G., "Rationalisierung in Banken", Österreichisches Bank-Archiv, Heft 9, 1996.

Vander Vennet, R., "EMU and Bank Consolidation", CEPS Business Policy Report, No. 4, Brussels, 1997.

Waschiczek, W., "Die österreichischen Banken zu Beginn der Währungsunion", Oesterreichische Nationalbank, Berichte und Studien, Heft 3, 1999.

Waschiczek, W. und Mauerhofer, G., "Venture Capital in Österreich", Oesterreichische Nationalbank, Berichte und Studien, Heft 2, 2000.

White, W., "The Coming Transformation of the Continental European Banking", BIS Working Paper, No. 54, Basle, 1998.

Winckler, G., "Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen des Finanzplatzes Österreich", in: Handler, H. und Frauwallner, E. (Hrsg.), "Der Unternehmer und die Banken. Neue Herausforderungen auf den Finanzmärkten", Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, November 1999.

DIE ÖSTERREICHISCHE HARTWÄHRUNGSPOLITIK: EIN MODELL FÜR EU-BEITRITTSKANDIDATEN?[1]

Eduard Hochreiter

VORBEMERKUNG

Eines der vielen ökonomischen Interessengebiete Heinz Handlers, das sich in bedeutenden publizierten Arbeiten niederschlägt, behandelt die österreichische Währungspolitik. Heinz Handler war einer der ersten österreichischen Ökonomen, der sich intensiv mit der Darstellung und theoretischen Begründung der österreichischen Hartwährungspolitik beschäftigte. Daher liegt es nahe, ihm in seiner Festschrift einen währungspolitischen Artikel zu widmen.

1. EINLEITUNG

Die EU führt derzeit Beitrittsverhandlungen mit zwölf Kandidatenländern. Zehn davon sind zentral- und osteuropäische Reformländer. Nach dem derzeitigen Informationsstand kann davon ausgegangen werden, dass zumindest eine Anzahl davon vor Ende dieser Dekade sowohl der EU beigetreten sein als auch den Euro eingeführt haben werden.

Die Wechselkurspolitik der Beitrittskandidaten bis zum Zeitpunkt der Einführung des Euro lässt sich in drei Phasen gliedern:

1. In der gegenwärtigen „Voreintrittsphase" steht es den Ländern frei, ihre Wechselkurspolitik selbst zu bestimmen.
2. Mit dem EU Beitritt nehmen die neuen Mitglieder mit einer Derogation auch an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teil. Mit einer Derogation deshalb, da eine gleichzeitige Einführung des Euro nach dem EU Vertrag nicht möglich ist. Es wird allerdings erwartet, dass die neuen Mitglieder in der Phase nach dem EU-Beitritt (der „Übergangsphase") früher oder später am

[1] Eine ausführliche Behandlung dieses Themas befindet sich in Glück und Hochreiter (2001).

Wechselkursmechanismus 2 (WKM2) teilnehmen. Eine solche Teilnahme ist nach dem EU Vertrag für mindestens zwei Jahre vorgesehen.
3. Zu Beginn der endgültigen Phase wird der Euro eingeführt.

Derzeit verfolgen die Beitrittskandidaten sehr unterschiedliche Wechselkurspolitiken. Sie decken das gesamte Spektrum von freiem Floating bis zu Currency Board hard pegs ab. Aus diesem Grunde wird es bis zur Einführung des Euro bzw. der Teilnahme am WKM2 in den meisten Fällen – mit Ausnahme von currency boards, deren Vereinbarkeit mit dem WKM2 von Fall zu Fall geprüft werden wird – zu einer Änderung des Wechselkursregimes kommen müssen.

Tabelle 1: Wechselkursregime in den EU Beitrittskandidatenländern Zentral- und Osteuropas (Stand Dezember 2000)

LAND	Wechselkursregime
BULGARIEN	Currency Board
TSCHECHISCHE REPUBLIK	Managed floating
ESTLAND	Currency Board
UNGARN	Crawling peg
LETTLAND	Fixed peg
LITAUEN	Currency Board
POLEN	Floating
RUMÄNIEN	Managed Floating
SLOWAKEI	Managed Floating
SLOWENIEN	Managed Floating

Quelle: International Financial Statistics, Dezember 2000

Weiters ist es durchaus denkbar, ja wahrscheinlich, dass Beitrittskandidaten, die derzeit eine Politik fester Wechselkurse verfolgen, vor dem Eintritt in den WKM2 vorübergehend zu flexibleren Wechselkursvereinbarungen übergehen, bevor sie zu festen Kursen zurückkehren und schließlich den Euro einführen. In diesem Sinne argumentieren beispielsweise Mussa et al. (2000, Seite 42), dass „for the near to medium term, however, various considerations argue against hard pegs and in favor of more flexible exchange rate arrangements". Dieser Argumentation folgend haben bereits die Tschechische Republik (1997) und Polen (1999) ihre Wechselkurspolitik durch ein Regime flexibler Wechselkurse, verbunden mit einem Inflationsziel, ersetzt.
Solche temporäre Änderungen des Wechselkursregimes sind in einer Umwelt steigender Kapitalmobilität nicht ohne Risiko. Die Aufgabe

einer bewährten und glaubwürdigen wechselkurspolitischen Strategie könnte Marktunsicherheiten auslösen und damit die Markterwartungen destabilisieren. Wie die Erfahrung lehrt, ist eine solche Destabilisierung der Markterwartungen, z.B. durch Ansteckung, auch in Fällen möglich, in denen die Wirtschaftspolitik stabilitätsorientiert bleibt.

Weiters fordert der EU Vertrag, dass die Beitrittskandidaten den Kapitalverkehr bereits vor dem EU-Beitritt liberalisieren, da liberalisierte Kapitalbewegungen ein integraler Bestandteil des einheitlichen Marktes sind. Daher müssen alle Beitrittskandidaten – mit der bemerkenswerten Ausnahme von Estland –, sofern sie keine Übergangsregelung erhalten[2], die Liberalisierung des Kapitalverkehrs in einer verhältnismäßig kurzen Zeit abschließen. Schließlich können der Zeitpunkt und die Abfolge der noch zu treffenden Liberalisierungsmaßnahmen Kapitalbewegungen und Wechselkursschwankungen auslösen bzw. fördern. Daher sind auch Inhalt und timing der noch zu treffenden Maßnahmen von Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund könnten die österreichischen Erfahrungen bezüglich der Durchsetzbarkeit einer praktisch fixen Wechselkursbindung gegenüber der DEM, also eines „hard pegs",

- bei Auftreten asymmetrischer Schocks, durchgreifender Strukturänderungen und steigernder Kapitalmobilität,
- ihrer Beibehaltung angesichts eines säkularen Trends zur realen Aufwertung des ATS gegenüber der DEM,
- dem gleichzeitigen (uno actu) Beitritt Österreichs zur EU, zum EWS und dem WMK und
- der zeitlichen Abfolge der Liberalisierungsschritte von Kapitalverkehrstransaktionen

für die Beitrittskandidaten aus Zentral- und Osteuropa von Interesse sein[3].

Im Folgenden werden daher die Erfahrungen der österreichischen Wechselkursbindung an die DEM in Hinblick auf jene Beitrittsländer, die auf dem Weg zur Einführung des Euro an einer Wechselkursbindung festhalten möchten, diskutiert. Abschnitt 2 gibt einen knappen Überblick über die Entwicklung der österreichischen Wechselkurspolitik. Im

---

[2] Bisher hat noch kein Beitrittskandidat um eine solche ersucht.

[3] Ähnliches gilt für Malta und Zypern, die anderen zwei Beitrittskandidaten, mit denen Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden.

Abschnitt 3 wird der Frage nachgegangen, ob Österreich zu Beginn der Hartwährungspolitik bereits Teil einer optimalen Währungszone mit Deutschland war. Abschnitt 4 befasst sich mit dem Trend zur realen Aufwertung des ATS. Sodann werden die Fragen diskutiert, denen sich die österreichischen Währungspolitiker zum Zeitpunkt des EU-, EWS- und WMK-Beitritts Anfang 1995 gegenüberstanden (Abschnitt 5.) Abschnitt 6 streift die Deregulierung und der Liberalisierung des österreichischen Finanzsektors und des Kapitalverkehrs. Abschließend werden mögliche Botschaften für die Beitrittskandidaten herausgearbeitet.

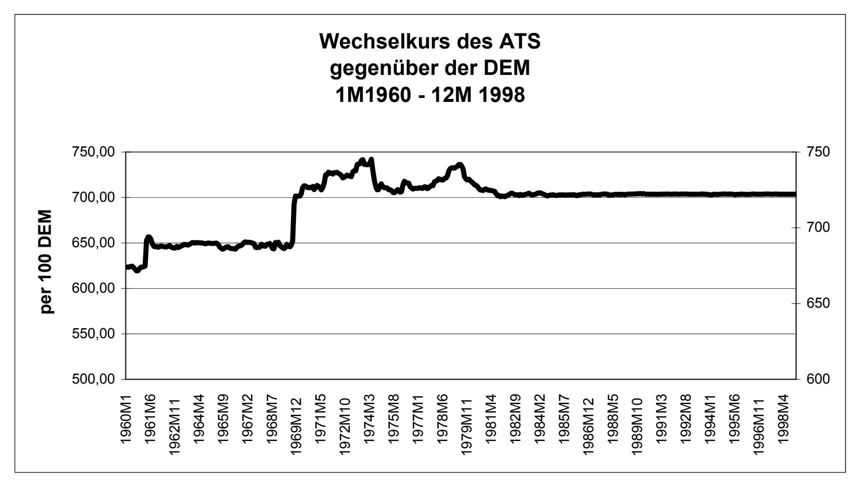
2. *DIE ÖSTERREICHISCHE WECHSELKURSPOLITIK – EIN ABRISS*

2.1. DER WEG ZUR GLAUBWÜRDIGEN WECHSELKURSBINDUNG[4]

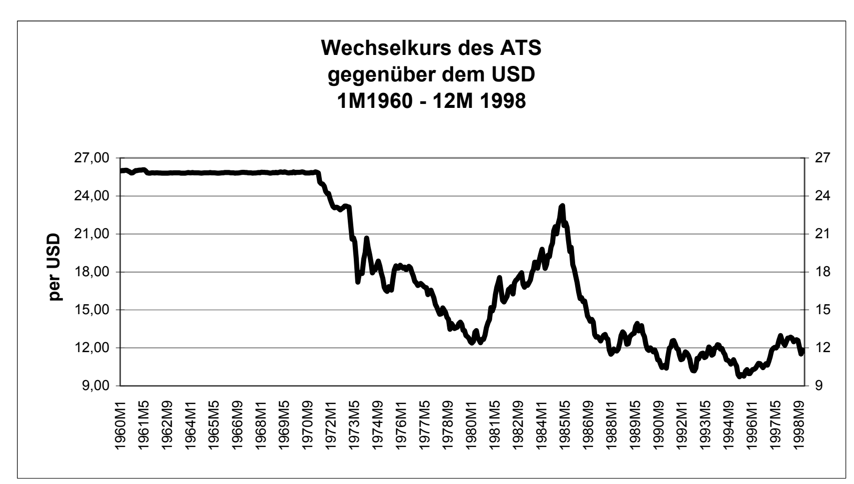
Im Unterschied zu anderen kleineren Ländern wie die Schweiz hat Österreich feste Wechselkursstrategien traditionell. Zur Zeit des Bretton Woods Systems orientierte sich der ATS am USD, wobei die Parität zwischen Mai 1953, dem Zeitpunkt der Vereinheitlichung des Wechselkurses, bis Mai 1971 unverändert beibehalten wurde. Als die USA im August 1971 die Goldkonvertibilität des USD aufgaben, musste auch Österreich seine wechselkurspolitische Strategie überdenken. Formal entschied sich Österreich für die Freigabe der Wechselkursbildung des ATS. Gleichzeitig führte die OeNB aber die Orientierung des ATS Wechselkurses am sogenannten Indikator, einem handelsgewogenen Währungskorb[5], als neuen währungspolitischen Anker ein. Damit war Österreich, wie Handler (1989; 33) richtig feststellt, auch Pionier in der Anwendung des bereits früher theoretisch ausformulierten Gedankens der Bindung an einen Währungskorb.
Grafik 1: Wechselkurs des ATS

[4] Siehe dazu auch Handler (1984), Handler und Hochreiter (1997, 1998) und Hochreiter (1981).

[5] Der Indikatorkorb enthielt ursprünglich sechs Währungen welche die Währungen von neun Ländern darstellten: DEM, CHF, NLG (der auch den BEF und LUF repräsentierte), SEK (die auch die DKR repräsentierte), ITL und das GBP (siehe Glück und Hochreiter, 2001).



Quelle: IFS



Quelle: IFS

Die Option frei schwankender Wechselkurse (gegenüber allen Währungen) wurde von den Entscheidungsträgern zu diesem Zeitpunkt nie ernsthaft ins Auge gefasst. Es wurde argumentiert, dass der Devisenmarkt in Österreich, einem kleinen Land, zu dünn wäre. Damit würde der Wechselkurs in einem flexiblen System starken spekulationsbedingten Schwankungen und länger andauernden Misalignements unterworfen sein. Diese Misalignements könnten ihrerseits der Wirtschaftspolitik und insbesondere der Stabilitätspolitik zuwiderlaufen und darüber hinaus strukturelle Anpassungen hemmen, bzw. solche in die falsche Richtung auslösen. Es ist interessant zu sehen,

dass sich die damaligen österreichischen Argumente weitgehend jenen der heutigen Kritiker von flexiblen Wechselkursen decken[6].

Die Indikatororientierung des ATS war aufgrund der Zusammensetzung des Währungskorbes nicht ohne Probleme. Da er auch Währungen enthielt, die entweder abgewertet wurden oder gegenüber der DEM an Wert verloren, zeigten sich seine inhaltlichen inflationsrelevanten Probleme bald[7]. Aufgrund dieser Zusammensetzung verlor der ATS gegenüber der DEM zunehmend an Wert. Die OeNB versuchte diese unerwünschte Abschwächung dadurch zu entschärfen, dass die Zusammensetzung des Indikators und der Referenzzeitpunkt von Zeit zu Zeit geändert wurde[8].

Das Problem wurde weiter verschärft, als Österreich 1973 einseitig seine Bereitschaft erklärte, in der Wechselkursgestaltung informell der europäischen Währungsschlange zu folgen und der Kurs des ATS innerhalb der Schwankungsbreite der Schlange von +/- 2 ¼% zu halten. Damit wurde die Indikatororientierung de facto aufgegeben. Dieser währungspolitische Schritt implizierte im seinerzeit bestehenden internationalen Umfeld, dass der ATS gegenüber der DEM weiter an Wert verlor. Damit drohte der ATS gegenüber der DEM „zu weich“ zu werden. In diesem Zusammenhang ist die Ablehnung einer auf Preiswettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Wechselkurspolitik der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger Österreichs, ganz im Gegensatz zur damaligen wechselkurspolitischen Praxis Finnlands oder Schwedens, bemerkenswert. Hintergrund für diese – und wie sich später auch in den nordischen Ländern zeigte, richtige – Haltung war die Erkenntnis des engen Zusammenhangs zwischen dem Wechselkurs und der Preis- und Lohnentwicklung.

Vor diesem Hintergrund kam es 1974 zu einer währungspolitischen Zäsur. Meiner Meinung nach ist der Beginn der österreichischen Hartwährungsstrategie mit 17. Mai 1974 datierbar[9]. An jenem Tag

---

[6] Vgl. Bofinger (1999).

[7] Ursprünglich war auch der CHF im Indikatorkorb enthalten. Da dieser aber zu zu großer Stärke tendierte, wurde der CHF in weiterer Folge aus dem Indikator entfernt.

[8] Siehe dazu Hochreiter (1981).

[9] Handler (1984: 415) erwähnt zwar die Bandbreitenverdoppelung vom Mai 1974 und die damit möglich gewordene Außenwerterhöhung des ATS, setzt

verdoppelte die OeNB die Schwankungsbreite gegenüber der europäischen Währungsschlange von +/-2¼% auf +/-4½%. Dies erlaubte eine graduelle Aufwertung des ATS gegenüber der DEM in den Folgemonaten von rund 4%. Diese Stärkung des ATS gegenüber der DEM erfolgte trotz schwacher Fundamentals und wurde mit dem ausdrücklichen Ziel begründet, den Inflationsdruck, der u.a. durch die erste Ölkrise entstanden war, zu dämpfen. Gleichzeitig erwartete man, dass Zweitrundeneffekte des ölpreisbedingten Preisschubs auf Löhne durch die Aufwertung des Schillings gemildert würden.

Drei Beweggründe waren damit für die Einführung der Hartwährungspolitik entscheidend:

1. Die Erkenntnis, dass Preisstabilität importiert werden kann. In manchen Perioden, z.B. 1974/75, wurde eine reale Aufwertung des ATS bewusst zur Reduzierung des inländischen Preisdrucks eingesetzt.
2. Wirtschafts- und Währungspolitiker waren sich bewusst, dass solche – temporäre – reale Aufwertungen tendenziell die Gewinne im exponierten Sektor schmälern. Auch darin wurden im Gegensatz zur vorherrschenden Theorie, positive Aspekte gesehen. Der Druck auf die Gewinne würde den Rationalisierungs- und Innovationsdruck erhöhen und damit zu steigender Produktivität sowie zu moderneren wirtschaftlichen Strukturen führen. Darüber hinaus sollte der Gewinndruck im exponierten Sektor auch Lohndisziplin in diesem Sektor sicherstellen.
3. Importierte Preisstabilität und Gewinndruck im exponierten Sektor, gepaart mit (zusätzlichen) Produktivitätssteigerungen würden schließlich in einen Tugendkreis von gedämpftem Preisdruck, niedrigeren Lohnabschlüssen münden und damit letztendlich den aufgewerteten Wechselkurs rechtfertigen.

Wie bereits erwähnt, erkannten die Wirtschaftspolitiker die unmittelbaren negativen Auswirkungen der Hartwährungspolitik auf die Gewinnsituation der Betriebe. Gleichzeitig waren sie aber auch überzeugt, dass dieser Gewinndruck nur vorübergehend wäre und im Laufe der Zeit durch niedrigere Lohnabschlüsse und höhere Produktivität kompensiert werden würde.

---

dieses Datum aber nicht als Beginn der Hartwährungspolitik im eigentlichen Sinn.

In der Praxis stellt sich aber heraus, dass die Anpassung der Wirtschaft an die Notwendigkeiten der Hartwährungspolitik in den 1970er Jahren unvollständig war. Dies führte 1977 zu einem nicht aufrecht erhaltbaren Leistungsbilanzdefizit von 4,4% des BIP und erforderte weitere restriktive fiskal- und lohnpolitische Maßnahmen. Zudem gab der ATS gegenüber der DEM bis 1979 leicht nach.

Im Gefolge der zweiten Ölkrise 1979 wurde die Diskussion über eine Aufwertung des ATS zur Eindämmung des Inflationsdrucks wiederbelebt und im September des genannten Jahres der ATS um 1½% gegenüber der DEM aufgewertet. Diese Politik wurde bis November 1981 schrittweise weitergeführt. Die Gesamtaufwertung zwischen September 1979 und November 1981 betrug rund 4½%. Am Ende dieser Periode hatte der Wechselkurs des ATS gegenüber der DEM mit knapp über 7,00 ungefähr jenen Wert wieder erreicht, der bereits Ende 1969/Anfang 1970 bestanden hatte. Ab November 1981 wurde der ATS/DEM Kurs auf einem Niveau von ca. 7,03 bis zur Einführung des Euro am 1. Jänner 1999 praktisch konstant gehalten.

Hochreiter und Winckler (1995) argumentieren in diesem Zusammenhang, dass die in Glaubwürdigkeit der Hartwährungspolitik und die Reputation der OeNB Ende 1979 etabliert waren. Österreich, das 1974 den Hartwährungskurs mit dem Borgen von Glaubwürdigkeit von der Bundesbank begann, erreichte den „Gaubwürdigkeits-breakeven-point“ Anfang 1980 und begann danach selbst erarbeitete Glaubwürdigkeit zu akkumulieren. Dieser hohe Bestand an verdienter Glaubwürdigkeit war unserer Meinung nach ein wesentlicher Grund, weshalb Österreich von dem EWS/WKM Krisen von 1992 und 1993 verschont blieb und der Wechselkurs auch während der Periode der fiskalischen Laxheit zwischen 1992 bis 1995 keinen (nennenswerten) spekulativen Attacken ausgesetzt war.

Kurz gefasst kann die Philosophie der österreichischen Hartwährungspolitik wie folgt dargestellt werden: Die österreichischen Hartwährungsstrategie basierte auf der Überzeugung, dass für eine kleine offene Volkswirtschaft eine einfache, klare und transparente (währungspolitische) Regel, die von der Öffentlichkeit verstanden wird, der beste Weg ist, um Glaubwürdigkeit rasch zu verdienen und Preisstabilität aufrecht zu erhalten. Diese Strategie wurde durch eine glaubwürdige Selbstbindung der OeNB, den Wechselkurs zur DEM auch in schwierigen Zeiten zu verteidigen, untermauert. Sie wurde weiters von

einem breiten Konsens der Gesellschaft getragen, der in Preisstabilität eine notwendige Bedingung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sieht. Gleichzeitig verstand die Wirtschaftspolitik, dass die Beibehaltung der Wechselkursbindung mit niedrigen ökonomischen Kosten auf gesunden öffentlichen Finanzen und (dauerhafter) Lohnmäßigung beruht.

2.2. Die Krisen im europäischen Wechselkursmechanismus von 1992 und 1993 und die österreichische Währungspolitik.

Im Gegensatz zu einer Reihe von europäischen Währungen war der ATS von den Währungskrisen 1992 und 1993 nicht betroffen. Dies, obwohl der Kurs gegenüber der DEM konstant gehalten wurde, der Kapitalverkehr voll liberalisiert war und sich die Budgetposition Österreichs ab 1992 markant verschlechterte. Unserer Meinung nach blieb der ATS von spekulativen Attacken deshalb verschont, da die Wirtschaftspolitik im allgemeinen und die Geldpolitik im besonderen in mehr als zehn Jahren ein hohes Maß an verdienter Glaubwürdigkeit akkumuliert hatte.

Allerdings gab es zwei geringfügige Ausnahmen. Eine spekulative Attacke auf den ATS im August 1993 kam rasch zum Erliegen, da sie auf falscher Information beruhte. Eine internationale Investmentbank berichtete, dass eine Abwertung des ATS in der Größenordnung von 10% unausweichlich wäre, da die Budgetpolitik aus dem Ruder laufe und die österreichische Preiswettbewerbsfähigkeit gegenüber Deutschland rasant abnehme. Die zuerst genannte Behauptung war mittelfristig falsch, während die zuletzt genannte auf einer Fehlinterpretation statistischer Daten beruhte[10]. Dennoch kostete die unmittelbare Marktreaktion auf diese Meldungen die OeNB rund 1½ Mrd. USD, welche die OeNB gemäß den Spielregeln eines Festkurssystems nicht ersetzte. Daher stiegen die kurzfristigen Zinssätze für einen sehr kurzen Zeitraum ungefähr 10 Prozentpunkte auf rund 15%.

[10] Es handelte sich um die falsche Interpretation eines Minuszeichens vor den Zahlen der Veränderungen der relativen Lohnstückkosten gegenüber Deutschland in der Standardtabelle Löhne, Wettbewerbsfähigkeit der WIFO Prognose.

Die OeNB ließ die offiziellen Sätze hingegen unverändert. Die Erkenntnis der Märkte, ihre Einschätzung aufgrund von Fehlinformationen getroffen zu haben und die Bereitschaft der OeNB, abfließende Liquidität nicht über die Inlandstangente zu ersetzen, führten zum raschen Ende dieser Attacke.

Eine weitere milde Attacke auf den ATS erfolgte im Herbst 1995 im Gefolge des Zusammenbruchs der Regierung wegen Unstimmigkeiten über die Budgetkonsolidierung. Wiederum verflüchtigte sich die Attacke rasch.

Eine entscheidende Schlussfolgerung dieser Episoden ist, dass Glaubwürdigkeit verdient werden muss. Es gibt kein Substitut. Sozusagen als Gegenleistung dafür blieb der ATS von den Währungsturbulenzen der 1990er Jahre verschont.

Wie *Handler und Hochreiter (1998)* ausführen, schwächte sich der innerösterreichische Konsens bezüglich der Hartwährungspolitik im Gefolge der Währungsturbulenzen 1992/1993 allerdings kurzfristig leicht ab. Stimmen aus der Papier-, Forst-, und Textilwirtschaft sowie die Interessenvertretung des Tourismus forderten eine Abschwächung des ATS. Während die Kritik seitens der Papier-, Forst-, und Textilindustrie im Gefolge wieder steigender Gewinne rasch verstummte, blieb der Tourismussektor noch geraume Zeit bei seiner Forderung. Er basierte seine Argumente – wie *Handler und Hochreiter (1998)* meinen – auf die Überlegung, dass die Probleme des Tourismus vornehmlich wechselkursinduziert wären, während in Wirklichkeit strukturelle Schwächen dafür maßgeblich waren.

Die Antwort der OeNB und der Sozialpartner auf die interessenbezogenen Forderungen nach einer Abwertung des ATS blieb dieselbe wie in den 1970er und 1980er Jahren: Eine ATS Abwertung würde alle Sektoren treffen, während sich Wechselkursbewegungen anderer Währungen auf verschiedene Sektoren unterschiedlich auswirken. In jedem Falle würde eine Abwertung nur kurzfristig wirkten, während langfristig hohe wirtschaftlichen Kosten entstünden. Schließlich würde eine Abwertung die Notwendigkeit weiterer struktureller Anpassungen, insbesondere im Hinblick auf die damals bevorstehende Beitritt zur EU schwächen.

Besonders interessant war die Reaktion der Wirtschaft auf den substanziellen Wertverlust der LIT in der ersten Hälfte 1995 von rund 20%. Im Gegensatz zur Reaktion der 1970er und 1980er Jahre forderte die Industrie diesmal eine Beschleunigung des Beginns der Stufe 3 der WWU. Dies deshalb, da die unwiderrufliche Fixierung der Wechselkurse Schwankungen der LIT (und anderer Währungen) gegenüber dem ATS verhindern würde.

3. DIE AUFRECHTERHALTUNG VON WECHSELKURSREGIMEN UND DIE THEORIE DES OPTIMALEN WÄHRUNGSGEBIETS.

Ein großer Teil der theoretischen Diskussion über Kosten und Nutzen der WWU, der Anzahl der dafür geeigneten Länder und über ihre Durchführbarkeit, beruht auf dem Konzept des optimalen Währungsgebiets. Daher ist auch die Frage, inwieweit die gegenwärtigen EU Beitrittswerber Teil einer optimalen WWU Währungszone sind, Gegenstand theoretischer Untersuchungen.

In diesem Zusammenhang ist zu hinterfragen, ob Österreich zum Zeitpunkt der Bindung des ATS an die DEM Teil eines optimalen Währungsgebiets mit Deutschland war.

Hochreiter und Winckler (1995) untersuchen diese Frage und kommen zum Schluss, dass Österreichs Wirtschaft zu Beginn der Hartwährungspolitik von asymmetrischen Schocks dominiert wurde. Noch wichtiger erscheint ihr Ergebnis, dass sich diese Asymmetrie bis zu Beginn der 1990 er Jahre nicht wesentlich vermindert hat. Unter diesen Umständen ist nach Mundell eine erfolgreiche Teilnahme an einer WWU nur dann möglich, wenn entweder die Produktionsfaktoren, insbesondere Arbeit, oder die Reallöhne flexibel sind. Galten diese Zusatzbedingungen in Österreich?

Aufgrund von einschneidenden rechtlichen Hemmnissen war die Mobilität von Arbeitskräften in den 1970er und 1980er Jahren auch zwischen Österreich und Deutschland stark behindert. Desgleichen bestanden bis November 1991 Kapitalverkehrskontrollen, die jedoch im Laufe der Jahre zunehmend liberaler gehandhabt wurden.

Das heißt, dass die Mundell´schen Mobilitätskriterien in Österreich erst verhältnismäßig spät erfüllt wurden. Das Kapitalmobilitätskriterium

wurde vollständig erst am November 1991 erfüllt und das Arbeitskräfte-mobilitätskriterium erst ab der Inkraftsetzung des EWR Abkommens 1994, das die Restriktionen der Arbeitskräftemobilität (im EWR-Raum) erst ab diesem Zeitpunkt (annähernd) außer Kraft setzten.

Aus diesen Gründen war zur Absicherung der festen Wechselkursbindung des ATS gegenüber der DEM Reallohnflexibilität erforderlich. Wie *Hochreiter und Winckler (1995)* zeigen, war dies in Österreich der Fall. Sie lässt sich im wesentlichen auf das spezifisch österreichische System der Sozialpartnerschaft zurückführen. Darüber hinaus förderte die Sozialpartnerschaft eine längerfristig ausgerichtete regelgebundene Wirtschaftspolitik.

4. *Der Übergang zur Teilnahme am EWS und dem Wechselkursmechanismus (WKM)*

Unmittelbar nach der Annahme des EU-Referendums durch die österreichische Bevölkerung im Juni 1994 bekräftigte die Oesterreichische Nationalbank ihre Entschlossenheit, den ATS/DEM Wechselkurs unverändert beizubehalten. Weiters unterstrich sie, dass der Beitritt zur EU und die Teilnahme am EWS keine Änderung der Währungspolitik mit sich brächte. Diese Aussage war darauf ausgerichtet, den österreichischen (und wohl auch ausländischen) Finanzmärkten und der österreichischen Bevölkerung Stabilität und Kontinuität zu signalisieren.

Gleichzeitig bestand zwischen den Sozialpartnern und den Politikern Einvernehmen, dass Österreich mit seinem EU-Beitritt auch zu den Kernländern und der europäischen Einigung gehören soll. Dies war auch ein Grund, dass Österreich, im Gegensatz zu Finnland und Schweden, gleichzeitig mit dem Beitritt zur EU auch in den WKM des EWS eintrat.

Dennoch ist festzuhalten, dass die Teilnahme am WKM eine grundlegende Änderung bedeutete. Während die Entscheidung, den ATS an die DEM zu binden ausschließlich eine *bilaterale* österreichische Entscheidung war, bedurfte die Teilnahme im WKM des EWS der einstimmigen *multilateralen* Entscheidung über den ECU-Leitkurs des ATS und der bilateralen Leitkurse gegenüber den anderen am EWS teilnehmenden Währungen.

Der entscheidende Grund für die Art und Weise der österreichischen Diskussion war das Bemühen, Kontinuität zu signalisieren und jeden Anschein eines wechselkurspolitischen Regimewechsels, der mit der Teilnahme am EWS de jure verbunden war, zu vermeiden. Die österreichischen Wirtschaftspolitiker (und Währungspolitiker) waren zutiefst davon überzeugt, dass selbst geringste Zweifel an der Kontinuität der Währungspolitik Markterwartungen destabilisieren und damit Kapitalabflüsse induzieren könnte. Dies war auch ein wichtiger Grund, weshalb die österreichische Nationalbank den Eintritt in das EWS mit der normalen Schwankungsbreite von +/-15% vollzog und keine gesonderte enge Bandbreitenregelung suchte, wie dies 1993 zwischen den Niederlanden und Deutschland erfolgte.

Ein anderer für die Beitrittsländer möglicherweise relevanter Punkt beruht auf der Tatsache, dass der bilaterale ATS/DEM Wechselkurs unverändert in das EWS überging und, wie erwähnt, die normale Bandbreite von +/-15% gewählt wurde, obwohl der ATS gegenüber den am WKM teilnehmenden Währungen praktisch konstant gehalten wurde.

5. *Relative Preise und feste Wechselkurse: Das Balassa-Samuelson Theorem und Österreich*

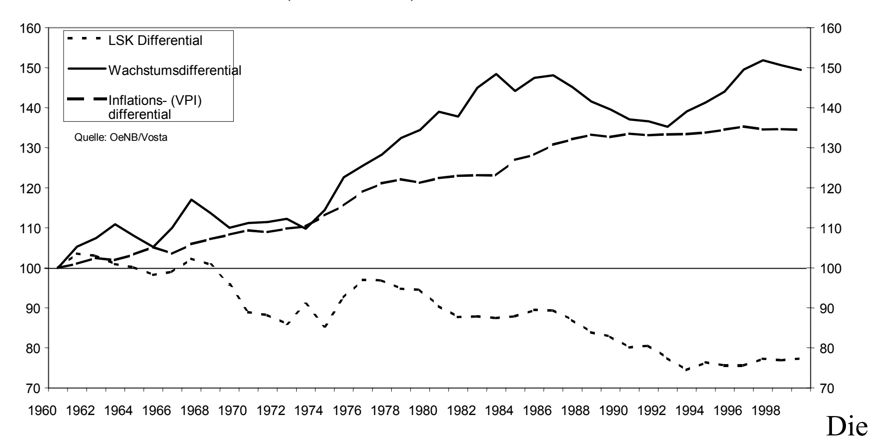
Österreichs Wirtschaftsentwicklung in der Nachkriegszeit zeichnet sich nicht nur durch eine eindeutige Präferenz für feste Wechselkurse sondern u.a. auch durch niedrige Arbeitslosigkeit und höheres Wachstum als in Deutschland aus. So wuchs die österreichische Wirtschaft zwischen 1960 und 1999 um ca. 0.3 Prozentpunkte rascher als jene Deutschlands, wobei das pro Kopf Einkommen in diesem Zeitraum von rd. 80% auf 104% des deutschen stieg. Daher befand sich Österreich in einem dauerhaften Aufholprozess gegenüber Deutschland, wobei Österreichs pro Kopf Einkommen 1990, als Auswirkung der deutschen Einigung, erstmals jenes von Deutschland überschritt.

Gilt das Balassa-Samuelson Theorem für Österreich ist zu erwarten, dass Österreichs Inflationsrate gemessen am Verbraucherpreisindex (VPI), aufgrund unterschiedlicher Produktivitätsentwicklung im exponierten und geschützten Sektor über jener Deutschlands liegt. Daher impliziert ein konstanter Wechselkurs gegenüber der DEM eine trendmäßige reale Aufwertung. Gleichzeitig ist bei einem rascheren

Trendwachstums mit höheren Produktivitätszuwächsen im exponierten Sektor relativ zur Gesamtwirtschaft zu rechnen. Aus diesem Grunde sollte der reale Wechselkurs, deflationiert mit Lohnstückkosten (LSK) in der Industrie, trendmäßig abwerten. Die Differenz zwischen der realen Wechselkursentwickung deflationiert mit VPI bzw. deflationiert mit LSK in der Industrie kann annäherungsmäßig als die Differenz der unterschiedlichen Produktivitätswachstumsraten im exponierten und geschützten Sektor interpretiert werden.

Grafik 2 stellt diesen Zusammenhang dar, wobei die Inflationslücke bis 1990, dem Zeitpunkt der deutschen Einigung, traditionell bei ca. +1 Prozentpunkt lag[11]. Eine positive Inflationslücke über einen so langen Zeitraum wäre mit einem Regime fester Wechselkurse unvereinbar, hätte der ATS real, gemessen mit LSK, nicht trendmäßig abgewertet.

Grafik 2: Balassa-Samuelson-Effekte für Österreich vis-à-vis Deutschland (1960=100)



Die Botschaft für die EU Beitrittskandidaten, die sich daraus ableitet, ist klar: Es wäre für die Zentralbanken dieser Länder falsch, sich im Vorfeld des EU/WWU Beitritts einer realen Aufwertung, gemessen mit VPI, zu widersetzen, vorausgesetzt sie ist das Ergebnis rascheren Produktivitätswachstums und nicht expansiver Geldpolitik[12]. Zu beachten ist allerdings, dass kann diese Entwicklung – in Kombination

[11] Siehe Glück und Hochreiter (2000).
[12] Vgl. Hochreiter (1998).

mit einem festen Wechselkursregime – die Beitrittsländer in Konflikt mit dem Maastricht Inflationskriterium bringen kann.

6. *DIE LIBERALISIERUNG DES KAPITALVERKEHRS – DER ÖSTERREICHISCHE WEG*

Die Deregulierung des Bankwesens und die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs erfolgte in Österreich schrittweise vor dem Hintergrund eines äußerst restriktiv formulierten Devisengesetzes. Seine Anwendung wurde jedoch im Laufe der Zeit immer liberaler gehandhabt. Erst im November 1991 wurde die Vollliberalisierung erreicht. Diese befand sich im Einklang mit den Bemühungen der EU und anderer internationaler Organisationen, den Kapitalverkehr vollständig zu liberalisieren und war auch im Einklang mit Österreichs Bemühungen der EU beizutreten[13].

Besonders hervorzuheben ist zeitliche Abfolge (das „timing“) der Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen sowie ihre Kombination. Insgesamt ist folgendes grundlegendes Muster erkennbar: Österreich legte zunächst das Schwergewicht auf die Öffnung des inländischen Finanzmarkts (Die Liberalisierung der Zahlungsbilanztransaktionen wird im folgenden behandelt). In diesem Zusammenhang war die Inkraftsetzung des Kreditwesengesetzes von 1979 ein wesentlicher formaler Schritt. Darin wurden u.a. die Zinssätze liberalisiert und das Regionalitätsprinzip formal durchbrochen. *Handler und Mooslechner (1986)* argumentieren in diesem Zusammenhang, dass „*das KWG 79 überwiegend als legistischer Nachvollzug faktischer Entwicklungen zu verstehen (ist) und ... schon im Zeitpunkt des Inkrafttretens in entscheidenden Punkten überholt war*“. Wesentliches Ziel der KWG-Novelle 1986 war, die Krisenanfälligkeit des österreichischen Bankwesens durch verschärfte Eigenmittelvorschriften zu vermindern[14].

Die Liberalisierung von Kapitalverkehrstransaktionen (laufende Transaktionen wurden mit der Annahme der Verpflichtungen des Artikel VIII der IWF Statuten im August 1962 liberalisiert) erfolgte schrittweise. Allgemein wurden langfristige Kapitalimporte vor Kapitalexporten

[13] Siehe dazu z.B. Brandner (1991).
[14] Für Details siehe Handler und Mooslechner (1986).

liberalisiert. Außerdem wurden Finanzinstitutionen und Firmen gegenüber privaten Bürgern bevorzugt. Generell gilt, analog zur Vorgangsweise bei der Deregulierung des österreichischen Bankwesens, dass bestehende Kapitalverkehrsbeschränkungen zunächst liberaler angewandt wurden, während das Gesetz erst zu einem späteren Zeitpunkt angepasst wurde. Beispielsweise wurden Großbanken Lizenzen für Devisentransaktionen bereits ab Anfang der 1960er Jahre erteilt. Aus diesem Grunde waren Banken zum Zeitpunkt der formellen Liberalisierungsmaßnahmen bereits verhältnismäßig gut in die internationalen Finanzmärkte integriert.

Allerdings wurden Liberalisierungsmaßnahmen gelegentlich auch wieder (temporär) zurückgenommen. Dies geschah Anfang der 1970er Jahre um Kapitalzuflüsse und Ende der 1970er Jahre um Kapitalabflüsse zu begrenzen.

Erst in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre erfolgten die entscheidenden Schritte zur völligen Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Die Maßnahmen von 1986 betrafen vornehmlich den Tourismus und die Verwendung von Kreditkarten (im Ausland) durch Deviseninländer. Gleichzeitig muss allerdings festgehalten werden, dass Devisen für Tourismuszwecke und die Verwendung von Kreditkarten bereits zuvor liberal bewilligt wurden. Im nächsten großen Schritt Anfang 1989 wurden praktisch alle restlichen langfristigen Kapitalbewegungen und fast alle Transaktionen durch Banken in ihren eigenen Namen erlaubt.

Die österreichische Deregulierungs- und Liberalisierungserfahrung könnte für die Beitrittskandidaten insofern von Interesse sein, als diese den Kapitalverkehr bereits vor ihrem EU Beitritt voll liberalisiert haben müssen. Allerdings bleibt dazu nicht mehr viel Zeit und es ist daher fraglich, inwieweit die österreichische Erfahrungen noch eingebracht werden können. Trotzdem tendiert die internationale Diskussion eher dazu, die noch verbleibenden Liberalisierungsschritte rasch und nicht erst relativ kurz vor dem (um 2004 erwarteten) EU-Beitritt zu setzen. Die österreichische Erfahrung unterstützt diese Meinung jedenfalls nicht.

Es scheint, dass der pragmatische und graduelle österreichische Weg zur Liberalisierung der Kapitalverkehrstransaktionen und zur Deregulierung des inländischen Finanzwesens die Integration des österreichischen Finanzmarktes in den internationalen erleichtert und geglättet hat. Diese

Erfahrung steht im krassen Gegensatz zu jener einer anderen Reihe Länder, insbesondere nordischer Länder, wie beispielsweise Finnland und Schweden[15].

7. *WÄHRUNGSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR BEITRITTSKANDIDATEN*

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen von einem Land auf ein anderes zu übertragen ist in jedem Fall problematisch. Dies trifft in außergewöhnlichem Maße auf die EU Beitrittskandidaten aus Zentral- und Osteuropa zu. Von den vielen Gründen dafür werden im folgenden nur einige beispielhaft erwähnt:

Zur Zeit des EU-Beitritts war Österreich eine entwickelte Demokratie und Marktwirtschaft. Österreich war daher auch keinem politischen Regimewechsel ausgesetzt. Marktinstitutionen waren fest verankert und die Bevölkerung an Wettbewerb gewöhnt. Darüber hinaus erlaubte das österreichische Spezifikum der Sozialpartnerschaft grosso modo einen geordneten und maßvollen Strukturwandel und eine ebensolche Anpassung an ein festes Wechselkursregime. Schließlich war Österreich zum Zeitpunkt des EU Beitritts real wesentlich konvergenter und die Anzahl und Heftigkeit asymmetrischer Schocks geringer als die Beitrittskandidaten aus Zentral- und Osteuropa.

Unter Berücksichtigung dieser Vorbehalte lassen sich folgende allgemeinen Schlussfolgerungen ziehen:

1. Feste Wechselkurse erfordern eine konsistente Wirtschaftspolitik und die Aufgabe einer autonomen Geldpolitik. In Österreich wurde diese Konsistenz durch einen breiten politischen Konsens über die Wirtschaftspolitik hinsichtlich der Auswirkungen fester Wechselkurse sowie über den Policy-Mix, der zur Aufrechterhaltung eines konstanten (fixen) Wechselkurs zur DEM notwendig ist, unterstützt.
2. Glaubwürdigkeit muss erarbeitet werden. Es gibt kein Substitut.
3. Beim Beitritt zum EWS und den Wechselkursmechanismus vermied die OeNB jegliche Maßnahme, die als Änderung des wechselkurspolitischen Konzepts gedeutet werden könnte. Damit sollten

[15] Für einen kurzen Vergleich der finnischen Entwicklung mit Österreich siehe Hochreiter (2000), für Details, die darin zitierte Literatur.

Kontinuität und Selbstbindung signalisiert werden, wodurch wiederum die Märkte stabilisiert werden sollten.

4. Für die Entscheidung einer Wechselkursstrategie bis zur Einführung des Euro sind die Argumente der Theorie der optimalen Währungszone vielleicht weniger wichtig als stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik und reale Lohnflexibilität, wodurch asymmetrische Schocks absorbiert werden können. Die Kriterien der optimalen Währungszone eignen sich jedoch zur Abwägung potentieller Risiken fester Wechselkurse.
5. Eine pragmatische graduelle Liberalisierung der Kapitaltransaktionen erlaubte Österreich eine verhältnismäßig reibungslose Integration des österreichischen Finanzsektors in den internationalen Markt. Aus diesem Grunde stellte formale Liberalisierung keinen weiteren Schock für Finanzinstitutionen und Geldpolitik dar.

8. LITERATURHINWEISE

Brandner, P., "Liberalisierung der österreichischen Devisenbestimmungen", WIFO Monatsberichte 11/91, 1991, S. 608-613.

Buiter, W.H. and Grafe, C., "Central Banking and the Choice of Currency Regime in Accession Countries", 7th SUERF Lecture Warsaw, EBRD, mimeo, October 26, 2000.

Corker, R., Beaumont, C., van Elkan, R. and Iakova, D., "Exchange Rate Regimes in Selected Advanced Transition Economies – Coping with Transition, Capital Inflows, and EU Accession", IMF Policy Discussion Paper PDP/00/3, April 2000.

Glück, H., "The Austrian Experience With Financial Liberalization", in: Bonin, J.P. and Székely, I.P. (eds.), "The Development and Reform of Financial Systems in Central and Eastern Europe", Aldershott, 1994.

Glück, H. and Hochreiter, E., "Exchange Rate Policy in the Transition to Accession: Lessons from the Austrian Experience?", Oesterreichische Nationalbank, mimeo, 2001.

Handler, H. "Grundlagen der österreichischen Hartwährungspolitik", Schriftenreihe Recht, Wirtschaft, Außenhandel, Band 14, Manz, Wien, 1989.

Handler, H., "Die österreichische Hartwährungspolitik", in: Abele, H., Nowotny, E., Schleicher, St. und Winckler, G. (Hrg.), "Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik", 2. Auflage, Wien, 1984, S. 413-426.

Handler, H. and Hochreiter, E., "Country paper Austria", in: Frieden, J., Gros, D. and Jones, E. (eds.), "Joining Europe´s Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States", St. Martin´s Press, New York, 1998, S. 19-42.

Handler, H. und Mooslechner, P. "Hintergründe und ökonomische Aspekte der Novellierung des Kreditwesengesetzes 1986", WIFO Monatsberichte 12/1986, S. 762-781.

Hochreiter, E., "Exchange rate regimes and capital mobility: Issues and some lessons from central and eastern European applicant countries", American Journal of Economics and Finance Vol. 11, No. 2, 2000, S. 300-309.

Hochreiter, E., "The Case for Hard Currency Strategies for Emerging Market Economies", in: Sweeney, R.J., Whilborg, C. and Willett, T.D. (eds.), "Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies", Westview Press, 199, 1998, S. 23-44.

Hochreiter, E., "Wechselkurspolitik und Wettbewerbsfähigkeit – Eine längerfristige Analyse für Österreich – 1967-1978"; Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Heft 42, Wien, 1981.

Kopits, G., "Implications of EMU for Exchange Rate Policy in Central and Eastern Europe", IMF Working Paper WP/99/9, International Monetary Fund, Washington D.C., January 1999.

Mundell, R.A., "A Theory of Optimum Currency Areas", American Economic Review 51, 1961, S. 657-65.

Oesterreichische Nationalbank, "Focus on Transition 2/1999", Wien, 1999.

Rosati, D., "Exchange rate policies in post-communist economies", in: Zechhini, S. (ed.), "Lessons from the Economic Transition – Central and Eastern Europe in the 1990s", Kluwer and OECD, Dordrecht, Boston, London, 1997, S. 481-502.

Url, T., "Do Austria And Germany Form An Optimum Currency Area?", Institut für Höhere Studien, Research Memorandum No. 312, Wien, 1993.

Winckler, G., "Kapitel II, Geld und Währung", in: Abele, H., Nowotny, E., Schleicher, St. und Winckler, G. (Hrsg.), "Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik", 3. Auflage, Wien, 1989, S. 247-270.

HABEN ODER SEIN. BETRACHTUNGEN ZU DEN RESERVEPOSITIONEN DER OENB

Peter Brandner

PROLOG

Die Währungspolitik hat in der österreichischen Wirtschaftspolitik eine besondere Stellung inne gehabt. Es waren weniger die Ziele der Geldpolitik und deren konkrete Umsetzung als vielmehr der Nimbus der Unantastbarkeit, der Entzug der öffentlichen Diskussion: „*Die Währung darf nicht ins Gerede kommen*" schloss auch gleich Auseinandersetzung und Diskussion darüber mit ein.

Heinz Handler ist einer der wenigen Wirtschaftsforscher, die die österreichische Währungspolitik analysierten. Kennzeichen seiner Untersuchungen waren wissenschaftliche Fundiertheit und wirtschaftspolitische Relevanz, unter anderem dokumentiert in den „Grundlagen der österreichischen Hartwährungspolitik", dem Standardwerk auf diesem Gebiet. Sein Wechsel vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung in das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat Heinz Handler mitten in die konkrete Wirtschaftspolitik geführt, wo nicht nur analysiert, sondern auch entschieden werden muss.

Auch wenn die Oesterreichische Nationalbank integraler Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken ist, kann und soll die Rolle der Währungsreserven auch auf nationaler Ebene diskutiert und – in einem bestimmten Ausmaß – entschieden werden. Die politischen Entscheidungsträger können dabei auf die Expertise von Heinz Handler zurück greifen.

1. EINLEITUNG

Seit 1. Jänner 1999 ist die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) integraler Teil des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB). Bereits im Vorfeld ist eine Diskussion um „überschüssige" Währungsreserven entstanden, die sich auf deren Höhe und Verwendung konzentriert. Unbestritten schien, dass eine allfällige

Auflösung und EG-vertragskonforme Verwendung ausschließlich auf europäischer Ebene und im Rahmen des ESZB erfolgen kann und nicht vor Einführung des Euro-Bargelds erfolgen soll.

Durch Maßnahmen bei den Währungsreserven werden – ökonomisch betrachtet – für den Staat grundsätzlich keine zusätzlichen Finanzierungsquellen erschlossen: Dem einmaligen „Gewinn" bei der Auflösung von Reserven steht der laufende „Verlust" der sonst in den folgenden Jahren dem Bundesbudget zufließenden Erträge gegenüber.

Daher fokussiert diese Arbeit auf die Funktion, die eine unabhängige Zentralbank in der Gesellschaft einnehmen soll. Konkret: Soll die OeNB hohe Überschussreserven *haben* – quasi die Funktion eines „gesellschaftlichen Investmentfonds" spielen –, oder soll die OeNB Zentralbank *sein* – und primär Geldpolitik betreiben? Anders ausgedrückt: Welche Bilanzpositionen entsprechen einer nur der Geldpolitik verpflichteten Zentralbank?[1] Mit dieser Frage im Blickpunkt konzentriert sich die Arbeit auf die Reservepositionen der Passivseite der Vermögensbilanz der OeNB. Den Währungsreserven kommt nur insofern Bedeutung zu, als sie sich bei einer passivseitigen Bilanzverkürzung als dafür geeignete Gegenposten auf der Aktivseite anbieten.

Es war die Politik, die institutionell, personell und finanziell unabhängige Zentralbanken vertraglich sicher gestellt hat.[2] Es war die Politik, die Ziele der Geldpolitik – vorrangig Preisstabilität – festgelegt hat. Und es ist daher auch zulässig zu diskutieren, welche Aufgabe primär eine Zentralbank erfüllen soll. Die Frage nach der entsprechenden Bilanzstruktur ist jedoch nicht bloß eine des politischen Geschmacks, sondern auch eine ökonomische, weil zwischen Anlagepolitik (Ertragsmaximierung, Risikominimierung) und Geldpolitik ein potentieller Konflikt besteht. Es muss jedoch betont werden, dass die Einflussnahme Dritter (z.B. Regierung oder Parlament) auf Ent-

[1] Diese Frage wird auch in GROS und SCHOBERT (2000) und HAUNER (1999) diskutiert.

[2] Nicht mit dem EG-Vertrag (Art. 108) und/oder der Satzung des ESZB/EZB (Art. 14.2) vereinbar sind Rechte Dritter (z.B. Regierung oder Parlament), NZBen oder deren Beschlussorganen Weisungen zu erteilen, Entscheidungen zu genehmigen, auszusetzen, aufzuheben, aufzuschieben bzw. aus rechtlichen Gründen zu zensieren, in Beschlussorganen einer NZB mit Stimmrecht vertreten zu sein oder (vorab) zu Entscheidungen einer NZB konsultiert zu werden.

scheidungen der nationalen Zentralbanken (NZB) hinsichtlich der Verwaltung der offiziellen Währungsreserven mit dem EG-Vertrag nicht in Einklang steht.

In den folgenden Abschnitten wird argumentiert, dass eine nationale Diskussion über die Reservepositionen der OeNB-Bilanz sinnvoll und notwendig ist: Die gemeinschaftsrechtlichen Möglichkeiten erlauben es der OeNB, auch innerhalb des ESZB in einem bestimmten Umfang national zu handeln, d.h. auch Währungsreserven abzubauen. Tatsächlich praktizieren auch die OeNB sowie die Zentralbanken anderer EU-Mitgliedstaaten dies laufend.

Die Arbeit gliedert sich wie folgt: Ein kurzer Überblick zum Stand der öffentlichen Diskussion bezüglich „überschüssiger Währungsreserven" soll zum Thema führen. Das – wie gezeigt wird – einzig relevante Argument dieser Diskussion betrifft die Frage, ob die OeNB bezüglich der Verwertung nationaler Währungsreserven autonom handeln kann oder ob es dafür der Zustimmung der EZB bzw. des EZB-Rates bedarf. Nach einer Erläuterung der rechtlichen Grundlagen wird die gesellschaftliche Funktion einer Zentralbank diskutiert. Im Anschluss daran wird die Vermögensbilanz der OeNB untersucht, Augenmerk gilt den passivseitigen Reserven. Dabei wird auf die Möglichkeit hingewiesen, im Zuge einer Bilanzverkürzung Währungsreserven z.B. in eine Stiftung „Oesterreichischer Nationalfond" zu übertragen. Das darf noch nicht als Empfehlung verstanden sein, diese Möglichkeit auch voll auszuschöpfen. Welcher Verwendung die Erträge eines allfälligen „Oesterreichischen Nationalfonds" zugeführt werden sollen – Rückzahlung von Auslandsschulden, Forschungsförderung usw. – wird den Lesern in hoffentlich anregenden Diskussionen überlassen.

2. *Was bisher geschah – Die Währungsreserven im Spiegel der öffentlichen Diskussion*

Es hat scheinbar harmlos und durchaus sachlich begründet begonnen. Ende August 1997 wies Georg Winckler beim Bankenseminar im Rahmen des Forums Alpbach darauf hin, dass Europas Zentralbanken nach Einführung des Euro mit einem Drittel ihrer Währungsreserven auskämen. Seiner Meinung nach müssten nationale Notenbanken nicht die „großen Rentiers im Staat" werden. Er plädierte für eine Auflösung der überschüssigen Reserven via Sonderausschüttung zur Rückzahlung

von Auslandsschulden.[3] Die OeNB reagierte noch in Alpbach auf diese Vorschläge: Ihr damaliger Präsident und jetziger Gouverneur Klaus Liebscher erinnerte zur Diskussion um die hohen Devisenreserven, die nach Einführung des Euro ab 1999 nicht mehr in vollem Maß notwendig sein werden, neuerlich an das Verbot, den Staat zu finanzieren. Auch sei klar, dass man in der Übergangsphase entsprechende Reserven aufweisen werde müssen, freilich in der Hoffnung, sie nicht zur Intervention nutzen zu müssen.[4]

Die folgende und gelegentlich bis heute auftauchende Diskussion hat jedoch eine Dynamik bekommen, die schwer als sachlich-nüchtern beschrieben werden kann. Während die von Winckler gestellte Frage nach dem „Rentier im Staat" nicht beachtet und daher von der Politik auch nicht beantwortet wurde, stehen die Reizworte „überschüssige Währungsreserven" im Mittelpunkt des Disputs. Dabei vermittelt die Politik der Öffentlichkeit den Eindruck, in der OeNB lagere ein Schatz ungeahnten Ausmaßes.[5]

Tatsächlich ungeahnt war die Phantasie in der Entwicklung von möglichen und unmöglichen Verwendungen: Zur Rückzahlung von Auslandsschulden genauso wie zur Finanzierung von Steuerreformen, Pensionsreformen, Forschung & Entwicklung, Technologiefonds, Schaffung strategischer Aktionärskerne an österreichischen Unternehmen sind die Währungsreserven schon im Diskussionsprozess herangezogen worden.

Einen vorläufigen Endpunkt dürften ÖVP und FPÖ im Regierungsübereinkommen gesetzt haben:[6] *Ausgehend von der Bereitschaft der OeNB, zum gegebenen Zeitpunkt nicht mehr benötigte Währungsreserven – in Übereinstimmung mit den Richtlinien der Europäischen Zentralbank über Währungsreserven – der Förderung von Forschung und Entwicklung zu widmen*. Dieser Satz ist sprachlich in seiner Bedeutung unverständlich bzw. bestenfalls mehrdeutig zu interpretieren

[3] APA, 25. und 26.8.1997.

[4] APA, 27.8.1997.

[5] Unter Berufung auf das jährliche Hearing des Gouverneurs der OeNB vor dem parlamentarischen Finanzausschuss am 29.6.2000, wo dieser über (auf der Aktivseite stehenden) Fremdwährungsreserven von 260 Mrd. ATS und passivseitigen Reserven der OeNB von 82 Mrd. ATS berichtete, summierte noch am selben Tag der Pressedienst der SPÖ die beiden Bilanzseiten zu „*370 Milliarden an Reserven und Rücklagen*" auf.

[6] Regierungsprogramm, Februar 2000, S. 65.

und im Hinblick auf EG-Vertrag Art. 108 (vgl. auch Fußnote 2) zumindest bedenklich. Der Satz ist auch fiskalpolitisch betrachtet – sieht man von intertemporalen Aspekten ab – bedeutungslos, da dem „Gewinn“ einer direkten Nutzung der Währungsreserven der „Verlust“ der indirekten Nutzung via Gewinnabfuhr an den Bund gegenübersteht.

Tabelle 1: Mittel, die dem Bund aus der OeNB zufließen

	Satzungsgemäßer Gewinnanteil des Bundes	Körperschaft-steuer	Insgesamt[1)]
		Mio. Euro	
1980	240,1	-	240,5
1981	361,9	-	362,4
1982	344,0	-	344,5
1983	269,6	-	270,1
1984	333,7	-	334,2
1985	349,3	-	349,8
1986	328,5	-	329,0
1987	302,0	-	302,6
1988	294,1	-	294,7
1989	382,3	-	382,8
1990	437,1	-	437,6
1991	501,8	-	502,3
1992	444,1	317,6	762,2
1993	423,5	302,9	727,0
1994	439,9	378,1	818,6
1995	363,4	312,5	676,4
1996	328,4	282,4	611,4
1997	823,2	523,6	1.347,3
1998	745,5	474,1	1.220,2
1999	773,3	442,6	1.216,6

Quelle: OeNB-Geschäftsberichte. [1]) Einschließlich Dividende.

Tabelle 1 zeigt, dass zwischen 1980 und 1999 dem Bund durch Gewinnanteil und Körperschaftsteuer aus der OeNB rund 11,5 Mrd. Euro (158,7 Mrd. ATS) zugeflossen sind. Es steht dem Gesetzgeber frei, einen Teil dieser Mittel durch Zweckwidmung der Forschung zukommen zu lassen.

Umgekehrt haben auch die Reaktionen der OeNB, die ihrerseits Spannungen mit der Bundesregierung dementierte[7], Erstaunen ausgelöst: Der Abbau der Reserven sei bis 2002 tabu, eine Diskussion daher nicht vor dem Jahr 2002 zu führen, und die Frage nur innerhalb des ESZB, das die volle Verfügungsgewalt über die Währungsreserven habe, zu lösen. Auch das NationalbankG stehe dem Ansinnen der Politik entgegen. Weiters wurde argumentiert, dass die Währungsreserven in der Übergangsfrist zur Bedeckung des Banknotenumlaufs in der gegebenen Höhe notwendig sei. Ein Abbau der Währungsreserven würde die Geldmenge im Inland erhöhen und damit die Ingangsetzung einer Inflationsspirale riskieren.

Die zuletzt genannten ökonomischen Argumente sind nicht stichhaltig. Das ESZB kennt keine Deckungswerte, die bestimmten Bilanzpositionen zugewiesen wären: Alle Aktiva des Systems „decken" alle Passiva.[8] Auch muss ein Abbau der Währungsreserven nicht – weder direkt noch indirekt – mit einer (Zentralbank)Geldmengenausweitung verbunden sein: Direkt nicht, wenn die passivseitige Kürzung andere Positionen als die zum Zentralbankgeld zusammengefassten Positionen betrifft, und auch indirekt nicht, wenn die Geschäftsbanken eine ursprünglich geplante Refinanzierung bei der Notenbank durch Refinanzierung beim Begünstigten der Währungsreserven (die dieser als Einlage bei seiner Geschäftsbank hält) substituiert. Selbst wenn aufgrund der Refinanzierungsgestion der Banken die Geldmenge im vollen Ausmaß (meist diskutiert: etwa 3 bis 6 Mrd. Euro, siehe auch Abschnitt 6) erhöht werden würde, wäre der Effekt auf die geldpolitisch

[7] Presseaussendung vom 21.12.1998. Damals handelte es sich um die SPÖ-ÖVP-Koalition.

[8] Das NationalbankG in seiner vor dem 1.1.1999 geltenden Fassung zählte in § 62 die Aktiva, durch die der Gesamtumlauf (Banknotenumlauf, von der OeNB begebene Kassascheine sowie sofort fällige buchmäßigen Verbindlichkeiten der OeNB) gedeckt sein muss, auf. In der OeNB-Bilanz zum 31.12.1998 machten die Deckungswerte 195%, die valutarischen Deckungswerte 177% des Gesamtumlaufs aus!

relevante Euro-Geldmenge M3 (Ende 2000 rund 5.000 Mrd. Euro) verschwindend klein.

Auf die vorgebrachten rechtlichen Argumente, insbesondere die Frage der autonomen Verfügbarkeit der Währungsreserven, wird im folgenden Abschnitt eingegangen. Die Darstellung beschränkt sich auf die unmittelbar relevanten Normen. [9]

3. INSTITUTIONELLE UND RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

3.1. NATIONALBANKGESETZ

Mit der NationalbankG-Novelle 1998 (BGBl. I Nr. 60/1998) wurde das österreichische Notenbankrecht (NationalbankG 1984, BGBl. 50/1984) gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben angepasst. Die OeNB hat als integraler Bestandteil des ESZB *an der Erreichung der Ziele und der Vollziehung der Aufgaben des ESZB mitzuwirken* und *gemäß Artikel 14 Abs. 3 ESZB/EZB-Statut entsprechend den Leitlinien und Weisungen der EZB zu handeln* (§ 2 NationalbankG). Das NationalbankG ist ein einfaches Bundesgesetz und kann daher mit einfacher Mehrheit geändert werden. Allerdings darf die rechtliche Konvergenz mit dem EG-Vertrag nicht verletzt werden. Für die Fragestellungen dieser Arbeit sind die § 41 und § 69 von besonderem Interesse.

§ 41 (1) wiederholt bzw. bezieht sich auf das im Art. 101 EG-Vertrag festgelegte Verbot der Finanzierung öffentlicher Einrichtungen (national-staatlich wie EU-gemeinschaftlich) durch Zentralbanken (Verbot von Kreditfazilitäten sowie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen Stellen). § 41 (2) entspricht dem § 41 (1) aus den früheren Fassungen (zuletzt i.d.F. BGBl. 742/1996) und wurzelt nicht im EG-Vertrag: *Der Bund, die Länder und die Gemeinden dürfen auch sonst die Mittel der Oesterreichischen Nationalbank in keiner Weise, und zwar weder mittelbar noch unmittelbar, für ihre Zwecke in Anspruch nehmen, ohne dass sie den Gegenwert in Gold oder Devisen leisten.* Da Gewinnausschüttungen an den Bund durch diese Norm nicht verhindert werden, sollten auch Auflösungen von Reserven, die

[9] Zur Diskussion des rechtlichen Rahmens für die Verwendung der Reserven siehe auch HAUNER (1999) und WINCKLER (1997, 2000).

grundsätzlich über das Gewinn- und Verlustkonto zu verrechnen sind, nicht verhindert werden. Sollte sich diese Vorschrift mit der sehr weit gefassten Formulierung *Mittel der Oesterreichischen Nationalbank* dennoch als Hindernis bei einer allfälligen Auflösung von Reserven herausstellen, könnte dieser Absatz ersatzlos gestrichen werden, ohne die rechtliche Konvergenz zu gefährden.

§ 69 regelt die Verwendung der Jahreserträge der OeNB. Für die Diskussion relevant ist die Tatsache, dass der „Allgemeine Reservefond“ in dem seit 1.1.1999 geltenden NationalbankG nicht mehr vorgesehen ist. Die „Freie Reserve“ war schon vorher nicht im NationalbankG geregelt.

Das NationalbankG enthält keine Normen zur Auflösung von Reserven, ausgenommen ist die Reserve, die zur Deckung von Kursrisken dient (§ 69 (4)). WINCKLER (1997) vertritt die Auffassung, dass die nachträgliche Auszahlung einer eigenen gesetzlichen Regelung bedürfe, da die Generalversammlung der OeNB nur über die Gewinnverwendung des abgelaufenen Geschäftsjahres, nicht aber über eine Auflösung einmal dotierter Reserven verfügen dürfe. Eine einmal aus dem Gewinn eines Jahres zugestimmte Reservebildung könne sie in den Folgejahren nicht mehr widerrufen.

HAUNER (1999, 2000) verweist auch darauf, dass in dem seit 1.1.1999 geltenden NationalbankG der in der bis 31.12.1998 geltenden Fassung noch formulierte § 62 (2) (*Die OeNB hat Gold- und Devisenreserven in einer Höhe zu halten, wie es zur Regelung des Zahlungsverkehrs mit dem Ausland und zur Aufrechterhaltung des Wertes der Währung erforderlich ist.*) ersatzlos gestrichen ist.

3.2. EG-Vertrag und die Satzungen des ESZB und der EZB

Nach Art. 105 (2) des EG-Vertrags (wiederholt in Artikel 3.1 des ESZB/EZB-Statuts) gehört zu den grundlegenden Aufgaben des ESZB u.a. *die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten.* Dieser Punkt zielt nicht auf Eigentumsverhältnisse ab (sowohl Zentralbanken, als auch andere Institutionen in den Mitgliedstaaten können Eigentümer der Reserven sein), sondern möchte sicherstellen, dass das ESZB alle Handlungen mit den Währungsreserven vornehmen kann, um die ihm zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können.

Artikel 30.1 des ESZB/EZB-Statuts legt fest, dass *die EZB von den nationalen Zentralbanken mit Währungsreserven, die jedoch nicht aus Währungen der Mitgliedstaaten, ECU, IWF-Reservepositionen und SZR gebildet werden dürfen, bis zu einem Gegenwert von 50 Milliarden ECU* ausgestattet wird. *Der EZB-Rat entscheidet über den von der EZB nach ihrer Errichtung einzufordernden Teil sowie die zu späteren Zeitpunkten einzufordernden Beträge.*[10] Die EZB hat das *uneingeschränkte Recht, die ihr übertragenen Währungsreserven zu halten und zu verwalten.* Weiters kann die EZB *nach Artikel 30.2 über den in Artikel 30.1 des ESZB/EZB-Statuts festgelegten Betrag hinaus innerhalb der Grenzen und unter den Bedingungen, die der Rat nach dem Verfahren des Artikels 42 festlegt, die Einzahlung weiterer Währungsreserven fordern.* Eine entsprechende Verordnung[11] wurde bereits im ECOFIN verabschiedet, damit sind die Voraussetzungen für den Abruf zusätzlicher Reserven durch die EZB bis zu einem Gegenwert von weiteren 50 Mrd. Euro geschaffen, sofern Bedarf besteht.

Von besonderer Bedeutung für die hier geführte Argumentation ist Artikel 31 des ESZB/EZB-Statuts, betreffend die Währungsreserven der nationalen Zentralbanken:

Artikel 31.2. *Alle sonstigen Geschäfte mit den Währungsreserven, die den nationalen Zentralbanken nach den in Artikel 30 genannten Übertragungen verbleiben, sowie von Mitgliedstaaten ausgeführte Transaktionen mit ihren Arbeitsguthaben in Fremdwährungen bedürfen oberhalb eines bestimmten im Rahmen des Artikels 31.3 festzulegenden Betrags der Zustimmung der EZB, damit Übereinstimmung mit der Wechselkurs- und der Währungspolitik der Gemeinschaft gewährleistet ist.*

Artikel 31.3. *Der EZB-Rat erlässt Richtlinien mit dem Ziel, derartige Geschäfte zu erleichtern.*

---

[10] Durch die an der dritten Stufe der WWU teilnehmenden NZBen wurden nationale Währungsreserven im Gegenwert von 30,2 Mrd. Euro in USD, 5,9 Mrd. Euro in Gold und 3,4 Mrd. Euro in JPY, jeweils nach dem entsprechenden NZB-Anteil am EZB-Kapitalschlüssel, an die EZB übertragen.

[11] Verordnung (EG) Nr. 1010/2000 des Rates vom 8. Mai 2000 über die Einforderung weiterer Währungsreserven durch die Europäische Zentralbank.

Die Richtlinie, die die Betragsgrenzen festlegt, bei deren Überschreiten die NZBen im Sinn des Artikels 31.2 die Genehmigung der EZB einzuholen haben, hat der EZB-Rat am 3.11.1998 verabschiedet. Die entsprechenden Betragsgrenzen wurden jedoch nicht veröffentlicht.

Interessant ist ein Bericht der EZB über die Währungsreserven der NZBen (EZB, 2000): Die Währungsreserven, die nicht auf die EZB übertragen wurden, werden von den NZBen gehalten und verwaltet. Neben der beispielhaften Aufzählung von Transaktionen und Devisengeschäfte wird festgestellt, dass manche Geschäfte der NZBen dazu dienen, ihre Bestände an Währungsreserven zu verändern. Im Zuge der Beschreibung einer Tabelle über den Stand der Währungsreserven wird erläutert, dass *jedoch auch Geschäfte einiger NZBen zur Verringerung des Anteils der Währungsreserven in ihren Bilanzen zum Tragen kommen (EZB, 2000, S. 58).*[12]

Sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen, als auch die Gestion einiger NZBen zeigen, dass das Argument, eine nationale Zentralbank wie die OeNB könne nicht mehr alleine über die Währungsreserven entscheiden, so nicht haltbar ist. Wie später argumentiert wird, geht es auch nicht primär um die Freisetzung aller Währungsreserven, sondern um die Auflösung von Reserven, die im Wesentlichen durch nichtausgeschüttete Gewinne gebildet und eben auch in Fremdwährung veranlagt wurden.

4. GELD- ODER ANLAGEPOLITIK?

Dass eine Zentralbank Geldpolitik konzipiert und durchführt, ist unbestritten. Dass sie dabei nicht der Abhängigkeit staatlicher Organe ausgesetzt werden darf, ebenso. So legte der EG-Vertrag im Rahmen der Überprüfung der rechtlichen Konvergenz besonderes Augenmerk auf die institutionelle, personelle und finanzielle Unabhängigkeit der Zentralbanken. Sind die Erfüllung dieser Kriterien jedoch auch hinreichend, um unabhängig Geldpolitik durchführen zu können?

[12] Auch die systematischen Goldverkäufe der OeNB (insbesondere an die 100%ige Tochtergesellschaft „Münze Österreich AG“) sind ein Abbau von Währungsreserven, sofern mit Euro gezahlt wird.

Das ESZB ist – im Vergleich zu den USA und Japan – mit relativ hohen Devisenreserven ausgestattet.[13] Im konventionellen Verständnis schienen hohe Reserven als Zeichen von Unabhängigkeit. Tatsächlich finden GROS und SCHOBERT (2000) jedoch eine statistisch signifikant negative Korrelation zwischen „Unabhängigkeit“[14] und einem „Kapitalisierungsindex“ (sämtliche Verbindlichkeiten aus der Zentralbankbilanz bezogen auf das Zentralbankgeld): Je unabhängiger eine Zentralbank ist, umso weniger andere Passivposten hat sie neben dem Zentralbankgeld in ihrer Bilanz. Die Forderung nach Beibehaltung hoher Reserven kann mit der Sicherung der Unabhängigkeit einer Zentralbank nicht begründet werden.

GROS und SCHOBERT (2000) untersuchen daher die Frage, ob eine in diesem Sinn „überkapitalisierte“ Zentralbank ein Konfliktpotential in sich birgt. Geldpolitik, nicht Ertragsmaximierung sei die Aufgabe von Zentralbanken. Sie stellen daher eine „schlanke“ Zentralbankbilanz zur Diskussion (Kapitalisierungsindex nahe eins), deren Passivseite von der für die Geldpolitik unmittelbar relevanten Zentralbankgeldmenge[15] dominiert wird (vgl. auch HAUNER, 1999).

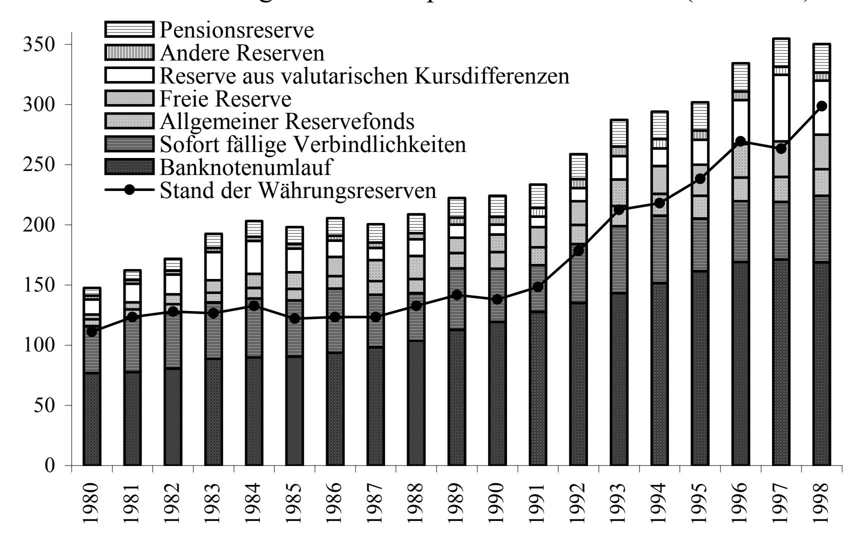
Auch die Bilanz der OeNB weist in Relation zur Zentralbankgeldmenge (Banknotenumlauf und sofort fällige Verbindlichkeiten gegenüber den Banken) hohe Reserven aus (Grafik 1). Das Halten hoher Reservepositionen lässt sich bis zu Beginn der dritten Stufe der WWU auch sinnvoll begründen, da die OeNB eine Wechselkurspolitik verfolgt hat: seit 1980 Bindung des Schilling an die D-Mark, seit 1995 weitergeführt durch die Mitgliedschaft im Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems.

[13] Das ESZB hat keine eigene Rechtspersönlichkeit, daher sind alle Aktiva und Passiva entweder in der Bilanz der EZB oder den Bilanzen der NZBen ausgewiesen (siehe Artikel 26 des ESZB/EZB-Statut).

[14] Gemessen am Index von Grilli/Masciandaro/Tabellini (siehe GROS und SCHOBERT, 2000).

[15] Ob eine Zentralbank die Geldpolitik umsetzt, indem sie die Zentralbankgeldmenge steuert oder den Preis (Zinssatz) vorgibt, ist eine rein technische, d.h. ihre Instrumente betreffende Frage.

Grafik 1: Entwicklung von Reservepositionen der OeNB (Mrd. ATS)



Worin könnte der Zielkonflikt „Geldpolitik versus Anlagepolitik“ einer „überkapitalisierten“ Zentralbank liegen?

Eine dem Ziel der Preisstabilität verpflichtete unabhängige Zentralbank wird versuchen, hohes Vertrauen in ihr Handeln und in ihre Glaubwürdigkeit in der Zielerreichung zu gewinnen. Dieses Unterfangen sollte sich in der Regel in niedrigen langfristigen Zinssätzen ausdrücken: Die Akteure auf den Finanzmärkten werden keine Veranlassung haben, Kapitalmarktzinssätze mit einer Risikoprämie aufgrund von Inflationserwartungen zu versehen. Auch der Außenwert der Währung dieser der Preisstabilität verpflichteten unabhängigen Zentralbank sollte tendenziell gestärkt werden.

Will diese Zentralbank hingegen ihre Veranlagungserträge maximieren, wird sie für ihre Inlandsveranlagungen an höheren Zinssätzen interessiert sein. Risikoprämien auf langfristige Zinssätze könnten sich nicht nur durch höhere Inflationserwartungen ergeben, sondern auch durch das Dulden einer Verschuldungspolitik des öffentlichen Sektors. Ähnliche Überlegungen lassen sich auch für ihre Fremdwährungsverlagungen anstellen. Neben der Zins- spielt dann auch die Wechselkursentwicklung eine Rolle, etwa zur Erzielung von Aufwertungs-

gewinnen.[16] Als Insider über die künftige Geldpolitik kann sie nicht nur früher als andere Marktteilnehmer disponieren, sondern ihre Informationen sogar gezielt nutzen.

Das ESZB/EZB-Statut bestätigt im Artikel 31.2 indirekt den potentiellen Konflikt zwischen Geld- und Anlagepolitik. Daher betont auch die EZB, dass die Zusammensetzung der Währungsreserven nicht der aktiven Anlagepolitik unterliegt, um die Einheitliche Geldpolitik des Eurosystems nicht zu beeinträchtigen (EZB 2000, S. 58).

Im Zusammenhang bzw. in Weiterführung der Diskussionen zur Unabhängigkeit von Zentralbanken gewann der Begriff der „accountability" an Bedeutung (im Bereich des ESZB, siehe HAHN und MOOSLECHNER, 1999): Er umfasst im Wesentlichen die Rechenschaftspflicht gegenüber politischen Institutionen bzw. demokratisch gewählten Organen. Konkret unterliegt nur die Geldpolitik der Rechenschaftspflicht. Die Veranlagungspolitik ist davon ausgeblendet, obwohl die Währungsreserven – ökonomisch, nicht juristisch betrachtet – der Volkswirtschaft „gehören". Die Öffentlichkeit könnte daher Rechenschaftspflicht auch für die Anlagepolitik der Zentralbank fordern, vergleichbar mit der Beziehung von Investmentfonds und deren Kunden.

Ob bereits in der Vergangenheit bei „überkapitalisierten" Zentralbanken der potentielle Konflikt relevant war, ob geldpolitische Maßnahmen im Hinblick auf Konsequenzen bei den veranlagten Reserven beeinflusst wurden, oder ob geplante Veranlagungsstrategien im Hinblick auf geldpolitische Konsequenzen geändert wurden, lässt sich nicht beantworten.

[16] Diese Überlegungen vereinfachen: eine Diskussion, inwieweit sich reale Größen im Zeitablauf verändern, würde jedoch hier den Rahmen sprengen. Sie helfen aber, das Problem zu illustrieren.

5. Die Vermögensbilanz der OeNB

Die Vermögensbilanz der OeNB ist in den Tabellen 2a und 2b wiedergegeben. Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung der OeNB sind unter Heranziehung der vom EZB-Rat erlassenen Statuten aufzustellen.[17] Die Eröffnungsbilanz per 1.1.1999 trägt der Umstellung von Schilling auf Euro, der Überleitung der Bilanzstände per 31.12.1998 von der alten auf die neue Bilanzstruktur sowie den durch die neuen Bewertungs- und Bilanzierungsregeln bedingten Umbuchungen Rechnung: Sämtliche Bestände wurden einer Neubewertung, nunmehr Markt-, früher strenges Niederstwertprinzip, unterzogen. Das strenge Niederstwertprinzip war allerdings nur auf einen geringen Teil der Posten angewendet, insbesondere die Fremdwährungsveranlagungen waren schon lange zuvor zum Marktwert bewertet. Praktisch bedeutsam war daher die Neubewertung der Goldbestände.

Wegen dieser Umstellung ist ein direkter Vergleich der Bilanzstände zum 31.12.1999 mit jenen zum 31.12.1998 (oder davor) nicht möglich. In den Tabellen 2a und 2b sind daher zu Vergleichszwecken die Stände der Eröffnungsbilanz zum 1.1.1999 angeführt. Im Folgenden werden die wichtigsten Bilanzposten erklärt.

[17] Guideline of the ECB of 1st December 1998 on the Legal Framework for Accounting and Reporting in the European System of Central Banks, NCB/1998/NP22.

Tabelle 2a: Vermögensbilanz der Oesterreichischen Nationalbank, Aktiva

	Eröffnungsbilanz 1.1.1999	31.12.1999
	1.000 Euro	
A1 Gold und Goldforderungen	**3.404.662**	**3.793.022**
A2 Forderungen in Fremdwährung an Ansässige außerhalb des Euro-Währungsgebiets	**14.790.558**	**14.970.487**
2.1 Forderungen an den IWF	1.355.098	1.269.392
2.2 Guthaben bei Banken, Wertpapieranlagen, Auslandskredite und sonstige Auslandsaktiva	13.435.460	13.701.095
A3 Forderungen in Fremdwährung an Ansässige im Euro-Währungsgebiet	**1.185.741**	**2.120.851**
A4 Forderungen in Euro an Ansässige außerhalb des Euro-Währungsgebiets	**1.618.244**	**3.351.499**
4.1 Guthaben bei Banken, Wertpapieranlagen und Kredite	1.618.244	3.351.499
4.2 Forderungen aus der Kreditfazilität im Rahmen des WKM II	-	-
A5 Forderungen in Euro an den Finanzsektor im Euro-Währungsgebiet	**1.518.993**	**6.465.068**
5.1 Hauptrefinanzierungsgeschäfte	702.020	2.764.743
5.2 Längerfristige Refinanzierungsgeschäfte	-	2.707.505
5.3 Feinsteuerungsoperationen in Form von befristeten Transaktionen	614.812	-
5.4 Strukturelle Operationen in Form von befristeten Transaktionen	-	-
5.5 Spitzenrefinanzierungsfazilität	-	-
5.6 Forderungen aus Margenausgleich	-	-
5.7 Sonstige Forderungen	202.161	992.820
A6 Wertpapiere in Euro von Ansässigen im Euro-Währungsgebiet	**1.767.867**	**1.744.060**

Tabelle 2a: Vermögensbilanz der Oesterreichischen Nationalbank, Aktiva (Fortsetzung)

	Eröffnungsbilanz 1.1.1999	31.12.1999
	1.000 Euro	
A7 Forderungen in Euro an öffentliche Haushalte	**194.509**	**221.424**
A8 Intra-ESZB-Forderungen	**117.970**	**1.297.670**
8.1 EZB-Kapitalanteil	117.970	117.970
8.2 Forderungen aus dem Transfer von Währungsreserven	-	1.179.700
8.3 Forderungen aus Schuldverschreibungen zur Bedeckung der Ausgabe von EZB-Schuldverschreibungen[1)]	-	-
8.4 Sonstige Intra-ESZB-Forderungen (netto)	-	-
A9 Schwebende Verrechnungen	**-**	**-**
A10 Sonstige Aktiva	**3.574.347**	**3.881.871**
10.1 Scheidemünzen des Euro-Währungsgebiets	111.781	98.347
10.2 Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände	41.761	54.695
10.3 Sonstiges Finanzanlagevermögen	2.222.849	2.387.400
10.4 Neubewertungsposten aus außerbilanziellen Geschäften	-	385
10.5 Rechnungsabgrenzungsposten	518	305.880
10.6 Sonstiges	1.197.438	1.035.164
Bilanzsumme	**28.172.891**	**37.845.951**

Quelle: Geschäftsbericht der OeNB 1999. – [1]) Nur für den EZB-Jahresabschluss relevant.

5.1. Die Aktivseite

Auf der Aktivseite (Tabelle 2a) führten 1999 Bewertungsgewinne zu einer Erhöhung des Postens A1.[1] Innerhalb des Postens A2.1 wurde die am 5.2.1999 effektuierte Erhöhung der österreichischen Quote von 0,82% auf 0,88% am Kapital des Internationalen Währungsfonds durch bestandsmindernde Erläge von Mitgliedstaaten (d.h. Rückzahlungen von Sonderziehungsrechten) übertroffen, sodass insgesamt eine leichte Abnahme resultierte. Posten A2.2 und A3 dienen im Wesentlichen der Eigenveranlagung: rund 9,3 Mrd. Euro sind in Wertpapieren veranlagt, rund 6,5 Mrd. Euro sind Guthaben bei Banken (Festgelder und Taggeldanlagen). Im Posten A4 (ident mit A4.1) ist der Tagesnettosaldo aus TARGET-Forderungen und TARGET-Verbindlichkeiten gegenüber den an der dritten Stufe der WWU nicht teilnehmenden Staaten (jeweils pro Zentralbank ermittelt) ausgewiesen (Gegenposten P5).[2] Weiters enthält der Posten A4.1 Wertpapierveranlagungen (in Euro bzw. in Währungen von Staaten, die an Stufe III der WWU teilnehmen), die keinem bestimmten Zweck gewidmet sind (vgl. auch A6).Geldpolitisch bedeutsam ist Posten A5, der das währungspolitische Instrumentarium widerspiegelt: im Zuge der geldpolitischen Operationen (Hauptrefinanzierungsgeschäfte, längerfristige Refinanzierungsgeschäfte) an die Banken bereitgestellte (Zentralbankgeld)Liquidität. Im Posten A6 sind alle marktgängigen Wertpapiere zusammengefasst, die nicht unter A5 auszuweisen sind bzw. keinem bestimmten Veranlagungszweck gewidmet sind. Es handelt sich im Wesentlichen um Staatspapiere aus der Zeit vor der WWU, die auf Währungen jener Staaten, die an der dritten Stufe teilnehmen, denominiert sind. Während es sich bei den Wertpapieren in A4.1 um Forderungen gegen Ansässige außerhalb des Euroraums handelt, sind im Posten A6 jene gegen Ansässige innerhalb des Euroraums (allerdings immer in Euro) ausgewiesen. Posten A7 stellt ausschließlich die „Forderungen gegen den Bundesschatz wegen vor 1989 emittierten Silbergedenkmünzen“ dar.[3] Der Aktivposten A8.1 entspricht dem Anteil von 2,3594%, den die OeNB an der EZB hält. Posten A8.4 weist allfällige TARGET-Forderungen gegenüber Zentralbanken der an der Stufe III teilnehmenden Mitgliedstaaten aus. Bei den sonstigen Aktiva A10 bildet der Posten A10.3 die Wertpapierveranlagungen der Pensionsreserve (1,7 Mrd. Euro) und des

[1] Ende 1999 verblieben der OeNB 13,1 Mio. Feinunzen (407,5 t) Gold.

[2] Zur Rolle der OeNB im Zahlungsverkehrssystem TARGET siehe BRANDNER und GRECH (1999).

[3] Basierend auf dem ScheidemünzenG 1988 i.d.F. BGBl Nr. 425/1996.

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft (13,9 Mio. Euro) sowie Beteiligungen der OeNB in der Höhe von 642,6 Mio. Euro (vor allem Oesterreichische Banknoten- und Sicherheitsdruck GmbH und Münze Österreich AG zu 100%, Geldservice Austria Logistik für Wertpapiergestionierung und Transportkoordination GmbH zu 98,8%) ab.

5.2. DIE PASSIVSEITE

Passivseitig (Tabelle 2b) bilden die Posten P1 (die im Umlauf befindlichen Schillingbanknoten abzüglich jener, die bei anderen am Eurosystem teilnehmenden Zentralbanken eingegangen und dort verwahrt werden) und P2 den Zentralbankgeldumlauf. Die Einlagen auf Girokonten (P2.1) werden von Kreditinstituten im Zusammenhang mit der Erfüllung der Mindestreserve gehalten. Im Posten P5 sind im Wesentlichen Verbindlichkeiten auf TARGET-Konten mit nicht am Eurosystem teilnehmenden Zentralbanken ausgewiesen. Ergänzend weist Posten P9.3 allfällige TARGET-Verbindlichkeiten gegenüber Zentralbanken der an der Stufe III teilnehmenden Mitgliedstaaten aus. Unter den Sonstigen Passiva (P11) sind im Posten P11.3 der satzungsgemäße Gewinnanteil des Bundes (ohne Dividende) gemäß § 69 Abs. 3 NationalbankG mit 90% des versteuerten Jahresüberschusses des abgelaufenen Geschäftsjahrs enthalten; weiters auch die Förderungsmittel des Jubiläumsfonds. Der Posten P13.1, der bis 31.12.1998 zur Deckung von Kursrisken im Zusammenhang mit der Haltung von valutarischen Beständen diente, beinhaltet die aus den Vorjahren verbliebenen Kursgewinne. Diese Reserve dient u.a. nun zur Abdeckung von nicht durch Salden der Neubewertungskonten gedeckten, mittels Value-at-Risk ermittelten Kursrisikos. Eine Dotierung dieser Spezialreserve ist seit 1.1.1999 nicht mehr möglich. Die Reserve aus nicht aufgelösten Aufwertungsgewinnen im Zuge der Eröffnungsbilanz ist im Posten P13.2 ausgewiesen. Der im Posten P13.3 angeführte Betrag aus Neubewertung stellt ausschließlich die aus der Bewertung zum 31.12.1999 resultierenden buchmäßigen Gewinne dar. Diese können in den Folgejahren nur durch Transaktionen bei den entsprechenden Beständen realisiert bzw. zum Ausgleich künftiger Bewertungsverluste herangezogen werden. Der Posten P14 setzt sich u.a. aus dem vergleichsweise geringem Grundkapital[21], dem

[21] Das Grundkapital wurde gemäß § 8 Abs. 1 NationalbankG auf 12 Mio. Euro angepasst.

Allgemeinen Reservefonds P14.2.1. (1,6 Mrd. Euro; letztmalig aus dem Jahresüberschuss 1998 dotiert) und der zweckgebundenen Reserve für ungewisse Auslands- und Wertpapierrisken P14.2.3 (0,5 Mrd. Euro), die durch Umwidmung aus der Freien Reserve P14.2.2 (1,6 Mrd. Euro) gebildet wurde, zusammen. Der neu gebildete Posten P14.2.3 dient zur Abdeckung allfälliger Verluste aus dem ESZB bzw. der EZB wie z.B. implizites Währungsrisiko aus den an die EZB übertragenen Währungsreserven (dafür kann die „Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen“ nicht herangezogen werden).

Die Währungsreserven als Saldo aus den Forderungen und Verpflichtungen aus Gold und Fremdwährung ergeben sich daher aus der Summe der Posten A1, A2 und A3 abzüglich der Posten P6, P7 und P8. Zum Bilanzstichtag 1999 betrugen sie 18,9 Mrd. Euro.

Tabelle 2b: Vermögensbilanz der Oesterreichischen Nationalbank, Passiva

	Eröffnungsbilanz 1.1.1999	31.12.1999
	1.000 Euro	
P1 Banknotenumlauf	**12.268.859**	**13.328.056**
P2 Verbindlichkeiten in Euro gegenüber dem Finanzsektor im Euro-Währungsgebiet	**3.974.323**	**3.250.536**
2.1 Einlagen auf Girokonten (einschließlich Mindestreserveguthaben)	3.974.323	3.235.186
2.2 Einlagefazilität	-	15.350
2.3 Termineinlagen	-	-
2.4 Feinsteuerungsoperationen in Form von befristeten Transaktionen	-	-
2.5 Verbindlichkeiten aus Margenausgleich	-	-
P3 Verbindlichkeiten aus der Begebung von Schuldverschreibungen[1)]	**-**	**-**
P4 Verbindlichkeiten in Euro gegenüber sonstigen Ansässigen im Euro-Währungsgebiet	**17.424**	**19.116**
4.1 Einlagen von öffentlichen Haushalten	3.146	8.038
4.2 Sonstige Verbindlichkeiten	14.278	11.077
P5 Verbindlichkeiten in Euro gegenüber Ansässigen außerhalb des Euro-Währungsgebiets	**13.237**	**237.317**
P6 Verbindlichkeiten in Fremdwährung gegenüber Ansässigen im Euro-Währungsgebiet	**293.000**	**375.172**

Tabelle 2b: Vermögensbilanz der Oesterreichischen Nationalbank, Passiva (Fortsetzung)

	Eröffnungsbilanz 1.1.1999	31.12.1999
	1.000 Euro	
P7 Verbindlichkeiten in Fremdwährung gegenüber Ansässigen außerhalb des Euro-Währungsgebiets	**770.807**	**1.339.702**
7.1 Einlagen, Guthaben und sonstige Verbindlichkeiten	770.807	1.339.702
7.2 Verbindlichkeiten aus der Kreditfazilität im Rahmen des WKM II	-	-
P8 Ausgleichsposten für vom IWF zugeteilte Sonderziehungsrechte	**215.652**	**244.392**
P9 Intra-ESZB-Verbindlichkeiten	**1.448**	**6.724.087**
9.1 Verbindlichkeiten aus der Übertragung von Währungsreserven[1)]	-	-
9.2 Verbindlichkeiten aus Schuldverschreibungen zur Deckung der Emission von EZB-Schuldverschreibungen	-	-
9.3 Sonstige Intra-ESZB-Verbindlichkeiten (netto)	1.448	6.724.087
P10 Schwebende Verrechnungen	**-**	**-**
P11 Sonstige Passiva	**958.857**	**887.821**
11.1 Neubewertungsposten aus außerbilanziellen Geschäften	-	23.697
11.2 Rechnungsabgrenzungsposten	-	59.207
11.3 Sonstiges	958.857	804.916
P12 Rückstellungen	**92.263**	**169.759**

Tabelle 2b: Vermögensbilanz der Oesterreichischen Nationalbank, Passiva (Fortsetzung)

	Eröffnungsbilanz 1.1.1999	31.12.1999
	1.000 Euro	
P12 Rückstellungen	**92.263**	**169.759**
P13 Ausgleichsposten aus Neubewertung	**3.742.809**	**5.195.013**
13.1 Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen	3.268.257	2.539.545
13.2 Reserve aus Initial Valuation	474.552	372.617
13.3 Neubewertungskonten	-	2.282.851
P14 Kapital und Rücklagen	**5.824.212**	**5.989.056**
14.1 Kapital	12.000	12.000
14.2 Rücklagen	5.812.212	5.977.056
14.2.1 Allgemeiner Reservefonds	*1.519.915*	*1.611.952*
14.2.2 Freie Reserve	*2.078.922*	*1.551.074*
14.2.3 Reserve für ungewisse Auslands- und Wertpapierrisken	-	*543.432*
14.2.4 Reserve aus ERP-Zinsenüberschüssen	*475.478*	*497.542*
14.2.5 Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben	*7.267*	*7.267*
14.2.6 Pensionsreserve	*1.730.631*	*1.765.789*
P15 Bilanzgewinn	**-**	**85.926**
Bilanzsumme	**28.172.891**	**37.845.951**

Quelle: Geschäftsbericht der OeNB 1999. – [1]) Nur für den EZB-Jahresabschluss relevant.

6. *Stiftung „Oesterreichischer Nationalfonds"?*

Ist man aufgrund der Diskussion in Abschnitt 4 grundsätzlich überzeugt, dass die Aufgabe einer unabhängigen Zentralbank primär in der Geldpolitik liegt, dann könnte die Bilanz der OeNB von jenen Positionen befreit werden, die primär der Veranlagung zum Zweck der Ertragssteigerung dienen.

Es könnte allerdings pragmatisch eingewandt werden, dass die OeNB mit den Reserven unter Umständen einen höheren Ertrag erzielt, als etwa der Bund für die Bedienung der Fremdwährungsschuld aufwenden muss. Grafik 2 zeigt, dass eine eindeutige Aussage nicht getroffen werden kann. In einigen Jahren lag die Verzinsung der Währungsreserven (berechnet aus den Erträgen aus valutarischen Deckungsbeständen) unter, zuletzt deutlich über der Verzinsung der Fremdwährungsschuld (berechnet aus den Zinsaufwendungen für Fremdwährungsschuld).

Grafik 2: Vergleich der Verzinsung

Verzinsung Währungsreserven
Verzinsung Fremdwährungsschuld des Bundes
In %

Die Diskussion über eine Verkürzung der OeNB-Bilanz kann als Ausgangspunkt die Aktiv- oder Passivseite der Bilanz wählen.

Bei aktivseitiger Betrachtung wird zuerst die Frage nach der „optimalen" Höhe der Währungsreserven gestellt. Können sie reduziert werden, dann wird im zweiten Schritt untersucht, welche Posten auf der

Passivseite herangezogen werden können. Da die Frage nach der „optimalen“ Höhe von Fremdwährungsreserven bei Zentralbanken in der Regel keine eindeutige Antwort gibt (auch wenn für Österreich die bekannten Ergebnisse relativ ähnliche Werte ergeben), steht dieser Aspekt nicht im Mittelpunkt der Betrachtungen. Der interessierte Leser wird auf HAUNER (2000) und WINCKLER (1997, 2000) verwiesen. Diese Studien kommen im Rahmen eines umfangreichen Literaturüberblicks sowie (teilweise unterschiedlicher) eigener Berechnungen (für 1998) zu dem Schluss, dass in Österreich aufgrund der Einführung des Euro die Devisenreserven um rund 80 Mrd. ATS (WINCKLER) bzw. mindestens 70 Mrd. ATS (HAUNER) reduziert werden könnten.

Bei passivseitiger Betrachtung stehen jene Posten für eine Bilanzverkürzung zur Diskussion, die zur Geldpolitik keinen Bezug haben: Abgesehen vom Eigenkapital und von Reserven zur Abdeckung von Risken, die aus Bewertungsänderungen von Aktivposten entstehen können, sollte die Passivseite einer Zentralbank im Wesentlichen nur Zentralbankgeld (Bargeldumlauf plus Verbindlichkeiten gegenüber dem Finanzsektor) ausweisen.[22] Die Annäherung an das Thema „Bilanzverkürzung“ über die Passivseite erscheint daher naheliegender.

[22] Auf Posten, die im Zusammenhang mit Zahlungsverkehrsverpflichtungen stehen (im ESZB-Kontext die TARGET-Salden) wird weder aktiv- noch passivseitig hier nicht weiter eingegangen.

Tabelle 3: Passivseitige Reservepositionen

	Allgemeiner Reserve-fonds	Freie Reserve	Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen	Reserven aus Initial Valuation	Neu-bewertungs-konten	Reserve für ungewisse Auslands- und Wertpapierrisken	Pensions-reserve	Andere Reserven
	Mio. Euro							
1980	408,1	298,5	908,5	-	-	-	473,2	219,2
1981	476,1	416,3	1.138,5	-	-	-	584,4	226,7
1982	540,7	587,5	1.210,7	-	-	-	712,5	228,2
1983	591,3	749,8	1.696,9	-	-	-	850,1	242,5
1984	647,0	846,0	1.986,8	-	-	-	941,6	258,2
1985	705,3	1.002,8	1.425,4	-	-	-	1.024,6	269,6
1986	760,2	1.161,8	989,6	-	-	-	1.061,2	285,0
1987	810,6	1.275,4	726,5	-	-	-	1.099,5	334,4
1988	859,7	1.377,0	1.002,1	-	-	-	1.134,4	385,5
1989	923,5	923,4	798,9	-	-	-	1.181,6	425,3
1990	996,4	1.063,2	600,6	-	-	-	1.260,8	473,2
1991	1.084,6	1.219,9	634,9	-	-	-	1.400,0	525,8
1992	1.158,7	1.442,0	789,4	-	-	-	1.508,7	538,7
1993	1.229,4	1.601,5	1.402,7	-	-	-	1.606,0	575,4
1994	1.302,8	1.685,0	1.060,4	-	-	-	1.647,5	567,9
1995	1.363,5	1.881,2	1.498,2	-	-	-	1.709,9	561,9
1996	1.418,3	2.037,1	2.634,2	-	-	-	1.709,9	528,2
1997	1.519,9	2.129,5	4.021,6	-	-	-	1.699,6	491,0
1998	1.612,0	2.078,9	3.268,3	-	-	-	1.730,6	482,7
1999, 1.1.	1.519,9	2.078,9	3.268,3	-	-	-	1.730,6	482,7
1999, 31.12.	1.612,0	1.551,1	2.539,5	372,6	2.282,9	543,4	1.765,8	504,8

Quelle: OeNB-Geschäftsberichte.

Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der wichtigsten passivseitigen Reserveposten der OeNB-Bilanz. Die Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen, die Neubewertungskonten, die Reserve für ungewisse Auslands- und Wertpapierrisiken sowie die Pensionsreserve haben eine klar definierte – wenn auch nicht unmittelbar geldpolitische – Funktion. Bei diesen Rücklagen könnte allenfalls geprüft werden, ob auch die Höhe der Dotierungen ökonomisch gerechtfertigt ist.[23] Im Gegensatz dazu erfüllen der Allgemeine Reservefonds, die Freie Reserve sowie die aus nicht aufgelösten Aufwertungsgewinnen gebildete Reserve keinen besonderen Zweck. Da der Allgemeine Reservefonds sowie die Freie Reserve im Wesentlichen aus einbehaltener Seigniorage (d.h. durch Nichtausschüttung der mit dem Banknotenmonopol verbundenen Rente) gespeist wurden (HAUNER, 1999 und WINCKLER, 2000), entspräche eine Auflösung im Zuge einer Bilanzverkürzung, die grundsätzlich über das Gewinn- und Verlustkonto zu verrechnen ist, einer nachträglichen Gewinnausschüttung an den Bund (bzw. an andere Aktionäre). Da es sich weder um eine Kreditfazilität an den Bund, noch um einen unmittelbaren Erwerb von Schuldtiteln handelt, steht weder der EG-Vertrag, noch das NationalbankG einer solchen Vorgangsweise entgegen (siehe auch Abschnitt 3).

Durch welche Aktiva in der OeNB-Bilanz könnte eine Reserveauflösung von zumindest 3,5 Mrd. Euro „finanziert“ werden?[24] Den Studien von HAUNER und WINCKLER zufolge betragen die nicht mehr benötigten Währungsreserven 5 bis 6 Mrd. Euro. Die diskutierte Auflösung der passivseitigen Reserven ließe sich daher am einfachsten durch einen Abbau dieser Währungsreserven durchführen. Das wäre auch logisch, da dieser Vorgang genau der Umkehrung des zuvor über Jahre beschrittenen Weges entspricht.

Sollte die OeNB tatsächlich den skizzierten Weg der Bilanzverkürzung verfolgen, dann bliebe dem Bund die Wahl, die außerordentliche Gewinnausschüttung im Bundeshaushalt zu belassen oder z.B. in eine eigens dafür geschaffene Stiftung „Oesterreichischer Nationalfonds“ zu

[23] Das Vorsorgeniveau zur Deckung der valutarischen Kursrisken ist in § 69 (4) NationalbankG geregelt. HAUNER (2000) argumentiert überzeugend, dass die Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen deutlich überdotiert sei.

[24] Zu den drei genannten Reserven sind noch Mittel aus den dann überdotierten Neubewertungskonten (sowie der Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen) anzusetzen, da die gegen Kursschwankungen zu sichernden Aktiva durch die Auflösung ja geringer werden.

übertragen. Welchen Aufgaben bzw. welcher Verwendung die Erträge zugeführt werden sollen, könnte dann politisch entschieden werden.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In dieser Arbeit wurde gezeigt, dass eine nationale Diskussion über die Reservepositionen der OeNB-Bilanz sinnvoll ist. Die gemeinschaftsrechtlichen Möglichkeiten erlauben es der OeNB, auch innerhalb des ESZB in einem bestimmten Umfang Währungsreserven abzubauen.

Durch eine Auflösung der Währungsreserven werden grundsätzlich keine zusätzlichen Finanzierungsquellen erschlossen. Die eigentlich zu stellende Frage ist die nach der Bilanzstruktur einer unabhängigen Zentralbank: Soll die OeNB hohe Überschussreserven *haben* – quasi die Funktion eines „gesellschaftlichen Investmentfonds“ spielen –, oder soll die OeNB Zentralbank *sein* – und primär Geldpolitik betreiben?

Für eine Verkürzung der OeNB-Bilanz um Rücklagen, die mit der Geldpolitik in keinem Zusammenhang stehen, spricht die klare Trennung von Geldpolitik und Vermögensverwaltung. Für eine unveränderte Beibehaltung der Reservepositionen in der OeNB-Bilanz spricht die Tradition. Die Entscheidung darüber liegt bei der OeNB.

8. LITERATURHINWEISE

Brandner, P. und Grech, H., "Die Rolle der OeNB im europäischen Zahlungsverkehr", WIFO-Monatsberichte 72(12), 1999, S. 798-796.

Europäische Zentralbank, "Währungsreserven und Devisengeschäfte des Eurosystems", Monatsbericht Jänner 2000, Frankfurt.

Gerharter, M., List W. und Schwarzer A., "Die österreichische Währungsordnung in der EU", 5. Auflage, Manz, Wien, 2000.

Gros, D., and Schobert, F., "Are European Central Banks Over-Capitalized?", in: Smaghi, L.B., and Gros, D., "Open Issues in European Central Banking", MacMillan Press, 2000.

Hahn, F.R. und Mooslechner, P., "Zur Fundierung des Designs des Europäischen Zentralbankensystems", WIFO-Monatsberichte 72(1), 1999, S. 49-60.

Handler, H., "Grundlagen der österreichischen Hartwährungspolitik. Geldwertstabilisierung, Phillipskurve, Unsicherheit", Wien, 1989.

Hauner, D., "Ist die Oesterreichische Nationalbank überkapitalisiert? – Eine Untersuchung ihrer aktiv- und passivseitigen Reserven", Diplomarbeit am Institut für Wirtschaftswissenschaften, Universität Wien, 1999.

Hauner, D., "Die Fremdwährungsreserven der OeNB – Wie groß ist der Spielraum?", Wirtschaft und Gesellschaft 26(1), 2000, S. 81-98.

OeNB, "Geschäftsbericht", diverse Jahrgänge.

Winckler, G., "Optimale Höhe der Devisen- und anderer Reservepositionen der OeNB bei Eintritt in die 3. Stufe der Europäischen Währungsintegration", Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, 1997.

Winckler, G., "Optimale Höhe der Reservepositionen der OeNB", in: Burger, C. und Handler, H. (Hrsg.), "Zahlungsbilanz einst und jetzt", Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, 2000.

Der Euro als Katalysator für Technologiebörsen und Venture Capital

Wilfried Stadler

Jedes Jahr eine Jahrhundertchance, monatlich ein neuer Megatrend, wöchentlich eine Chance des Jahres: hinter diesen medialen Übertreibungen steht ein atemloses Ringen nach Begriffen für das nie gekannte Tempo des Wandels unserer Unternehmens-, Konsum- und Lebenswelt.

Mitten in dieser Inflation an Superlativen ist gesunde Skepsis am Platz, wenn wieder einmal eine Entwicklung als „Revolution" bezeichnet wird. Und doch ist das, was sich auf den Kapitalmärkten Europas seit einigen Jahren tut, nichts geringeres als eben das: eine Kapitalmarkt-Revolution.

Diese Revolution wurde vom Euro ausgelöst und führt zur Entstehung leistungsfähiger Risikokapitalmärkte in ganz Kontinentaleuropa. Was in der angloamerikanischen Finanzierungskultur längst selbstverständlich war, hat nun auch in Euroland Geltung: Rasch wachsende Unternehmen werden von Investoren umworben, mit Venture Capital gestärkt und für die Platzierung an Technologiebörsen reif gemacht.

In nur wenigen Jahren entstand eine Reihe von neuen Technologiebörsen, von der paneuropäischen EASDAQ in Brüssel über den Neuen Markt in Frankfurt bis zum Nouveau Marche in Paris. Die Zahl der Börsengänge von Wachstumsunternehmen hat sich vervielfacht. Allein am Neun Markt in Frankfurt stieg die Zahl der Neuemissionen von 41 (1998) auf 131 (1999) und 113 bis September 2000.

Unterstützt durch neue EDV- und Kommunikationstechnologien schließen sich die Börsen zu großen Plattformen zusammen, auf denen europaweit und global gehandelt werden kann. Schon in wenigen Jahren werden es nur mehr zwei bis drei anstelle der bisher über 20 Börsenplätze sein, an denen europäische Titel gehandelt werden. Nicht mehr der Ort der Börse wird dabei eine Rolle spielen, sondern Zahl der ansprechbaren Marktteilnehmer und die verfügbare Liquidität.

Mit dem Kraftakt der Euro-Einführung löst sich Europa nach Jahrzehnten der währungspolitischen Kleinstaaterei von der Illusion der Überlebensfähigkeit nationaler Finanzmärkte und sichert damit seinen Unternehmen die Chance, sich Wachstumskapital zur Festigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu verschaffen.

Mehr noch: der direkte Weg zu den Anlegern, die Anerkennung der Chancen eines Unternehmens durch direkte Kapitalpartner an funktionierenden Börsen, führt zu jenen Unternehmensbewertungen, mit denen Zukunftserwartungen gewichtet werden. Längst sind attraktive Börsenkapitalisierungen von Unternehmen zu einem Scheck auf die Zukunft geworden, mit dem sich der Einkauf in die nächstgrößere Markt- und Technologie-Spielklasse ohne das Wachstum belastende Fremdmittel finanzieren lässt. Die Marktkapitalisierung wird zur Währung, mit der die Expansion vorangetrieben wird.

1. DIE AUFGEHOBENEN GRENZEN DES WACHSTUMS

In der traditionellen Wirtschaft bis in die späten 80-er Jahre war die schwache Börsenverfassung kein Problem. Die Unternehmen wuchsen in einer Mischung aus selbsterwirtschaftetem Cash-Flow und langfristiger Kreditfinanzierung auch so ganz gut.

Seit Anfang der 90er Jahre ist das grundlegend anders. Damals wurden räumlich und technologisch alle bisher bekannten Grenzen des Wachstums gesprengt und eine neue Dimension von Wettbewerb eröffnet, in der die alten Finanzierungsspielregeln nicht mehr ausreichen.

Die räumliche Sprengung der Grenzen des Wachstums geschah durch den Zusammenbruch der plan- und staatswirtschaftlichen Systeme, die immerhin vier Jahrzehnte lang versucht hatten, der Wettbewerbswirtschaft bei der Schaffung von Massenwohlstand Paroli zu bieten. Unmittelbar nach der Implosion dieser nicht nur mit Demokratie unvereinbaren sondern auch ineffizienten Systeme hat sich die Zahl der Menschen, die ihren Lebensunterhalt in Marktwirtschaften verdienen, mehr als verdoppelt. Diese Aufhebung der seit dem Zweiten Weltkrieg als unverrückbar erschienen, geopolitischen Grenzen des Wachstums, der Siegeszug der Wettbewerbswirtschaft als Entdeckungsmechanismus

neuer Möglichkeiten für Wertschöpfung und Wohlstand, war der eigentliche Start der Globalisierung.

Gleichzeitig entstand um diese Zeit ein ganzes Bündel neuer Technologien, die zu einer Fülle neuer, nützlicher Produkte und Dienstleistungen führten, die viel mehr waren als bloße Verbesserungen von Produkten in bestehenden Anwendungsbereichen. Digitalisierung, Breitband-Telekommunikation und Internet, Gentechnologie und Biowissenschaften: noch nie zuvor wurden die technologischen Grenzen des Wachstums in einem so kurzen Zeitabschnitt so nachhaltig in eine weite Zukunft geschoben.

Möglich war dies, weil die neuen Technologien nicht jene materiellen Grenzen des Ressourcen-Wachstums zu sprengen drohten, die der Club of Rome in den Siebzigerjahren innerhalb des damals bekannten Technologiespektrums aufgezeigt hatte. Es waren eben neue, auf Übertragungsqualität und Informationsdichte, auf der Schaffung bisher unbekannter Wertschöpfungsketten, auf Wachstum ohne zusätzlichen Ressourcenverbrauch gerichtete Technologien, die zu kaufkräftiger Nachfrage auf neu erschlossenen und deshalb noch nicht übersättigten Marktterritorien führten.

In dieser doppelten Erweiterung der Grenzen des Wettbewerbs – räumlich und technologisch – lag die völlig neue Ausgangssituation zu Anfang der Neunzigerjahre. Als dritte Dimension kam dazu, dass zur erfolgreichen Durchsetzung auf den neuen Märkten mehr als früher Tempo gefordert war. Viele Technologie- und Marktfenster stehen nur für kurze Zeit offen, der schnellere Wettbewerber mit den größeren Liquiditätsreserven für den raschen Marktaufbau setzt sich durch.

Die USA hatten für diese neue Herausforderung die besten Voraussetzungen. Jahrelang genossen US-amerikanische Unternehmen – vor allem, aber nicht nur jene der „New Economy“ – den Startvorteil wesentlich vorteilhafterer Kapitalmarkt-Rahmenbedingungen. Unternehmen mit überzeugenden Wachstumsperspektiven erhielten schon sehr früh in den USA und im finanzierungskulturell verwandten Großbritannien Venture-Capital und damit die Chance, bei einem späteren Börsengang noch stärker zu werden.

Ihre von der Technologiebasis her gleich starken europäischen Konkurrenten verfügten lange noch nicht über den Wachstums-

Treibstoff Risikokapital. Sie blieben ohne dieses Risikokapital in der Regel zu klein, um das Rennen um eine entsprechende globale Marktstellung für sich entscheiden zu können.

Erst die europäische Kapitalmarkt-Revolution bringt hier die entscheidende Änderung. Und auch sie ist nicht durch spontane Eingebung der Marktteilnehmer entstanden, sondern durch eine grundlegende, diesmal gezielt herbeigeführte Veränderung von Rahmenbedingungen, konkret: den Euro.

2. *DIE NEUE FINANZIERUNGSKULTUR DES EURO-KAPITALMARKTES*

Der Euro beseitigt die nationalen Währungsgrenzen, er macht aus den bisher weitgehend getrennten Kapitalmärkten seiner Teilnehmer einen gesamteuropäischen Kapitalmarkt. Wo es kein Währungsrisiko, keine innereuropäischen Währungsschwankungen mehr gibt, können die Zäune der nationalen Finanzmärkte zugunsten eines viel größeren, ganz Europa umfassenden Spielfeldes niedergerissen werden.

Natürlich erfordert das eine Neupositionierung der Spieler. Die Realität des neuen, erst durch den Euro von der Freihandels-Zone zur Realität gewordenen Binnenmarktes, erfordert vor dem Hintergrund globalisierter Märkte, dass sich jeder Spieler, jedes einzelne Unternehmen, die Frage stellt: kann ich dieses Spiel mit meinen bisherigen Kräften bestehen oder muss ich mich dafür stärker machen.

Nie zuvor war unternehmerische Standortbestimmung so wichtig wie im neuen Standort Europa. Und nie zuvor hat sich eben deshalb die Unternehmenslandschaft so grundlegend verändert wie in den letzten Jahren. Die Zahl der Unternehmenszukäufe und -verkäufe ist sprunghaft angestiegen. Allein seit 1997 haben sich die Käufe und Verkäufe von Unternehmen (M&A-Transaktionen) in Deutschland wie in Österreich zahlen- und wertmäßig verdreifacht.

Die Vergleichbarkeit der Unternehmensergebnisse im Eurokapitalmarkt zwingt zur Verbesserung der Renditen innerhalb gleicher Branchen, um das Anlegerkapital zu halten. Viele Konzerne entschließen sich deshalb zur Trennung bisher in Konglomeraten vermengter Geschäftsfelder in eigenen, börsenfähigen Unternehmenseinheiten. Die Siemens AG hat

mit der erfolgreichen Ausgliederung und dem nachfolgenden Börsegang von Epcos und Infineon im Halbleiterbereich erfolgreich vorexerziert, was mehr als die Hälfte der größten Unternehmen vorhaben: Fokussierung, Ausschöpfung von Kapitalisierungspotentialen an den Börsen, Attraktion frischen Anlegerkapitals für weiteres Wachstum.

Wachstum durch Zukauf von Unternehmen, Zusammenschlüsse von Unternehmen, Übernahmen von Konkurrenten und Märkten: das geht schon bei größeren und großen Unternehmen nur selten ohne Unterstützung durch den Kapitalmarkt, ohne funktionierende Börsen, ohne zusätzliches Anlegerkapital.

Noch mehr gilt dies für Unternehmen der New Economy. Ihnen kann nur durch Risikokapital auf die Sprünge geholfen werden, sie wären in der traditionellen, kontinentaleuropäischen Finanzierungskultur verloren. Es ist nun einmal nicht die Funktion herkömmlicher Kreditbanken, das ihnen anvertraute Geld der Sparer spekulativ, ohne jede Sicherheit, für ungewisse Zukunftschancen einzusetzen. Diese Aufgabe können nur Kapitalmärkte übernehmen, an denen Anleger bewusst begrenzte Beträge für höhere Chancen bei größeren Risken einsetzen.

In der anglo-amerikanischen Finanzierungskultur spielt sich deshalb gegenüber Kontinentaleuropa nur die Hälfte des Einsatzes von Anleger-(Spar-)kapital für Zwecke der Unternehmensfinanzierung in den Bankbilanzen ab. Wesentlich größere Volumina werden hingegen auf den Wertpapier- und Aktienmärkten außerhalb der Bankbilanzen von Investitionsbanken arrangiert, in Form von Fremdmitteln als Anleihen oder in Form von Eigenmitteln über Fonds oder direkte Beanspruchungen der Börsen.

Wo es kein Währungsrisiko mehr gibt, hebt sich der Veranlagungshorizont der privaten, vor allem aber auch der institutionellen Anleger, also der Banken, Versicherungen und Fonds-Managements, über die nationalen Grenzen hinaus. Europa ist der Markt, Ländergrenzen scheiden als Risiko-Limitierung aus.

Die Veranlagungsrichtlinien der Versicherer und Fondsmanager spiegeln das wieder: sie sehen den Euro als ihre neue Heimatwährung. Was künftig zählt, ist nur mehr die Qualität einer Investition, nicht mehr ihre Lage in den alten politischen Grenzen der Vor-Euro-Zeit.

Branchen-Gesichtspunkte und Unternehmensgrößen werden zum entscheidenden Kriterium – bezüglich der geographischen Lage besteht innerhalb des Euro-Landes weitgehende Chancengleichheit.

Wettbewerbsgleichheit entsteht nun auch gegenüber dem anglo-amerikanischen Raum. Es wird allerdings noch einige Jahre dauern, bis die Leistungsfähigkeit des europäischen Kapitalmarktes mit dem der USA vergleichbar ist. Bis dahin haben die amerikanischen Kapitalmarkt-Teilnehmer einen klaren Wettbewerbsvorsprung: sie spielen schon viel länger nach den Regeln, die Europa erst dabei ist zu übernehmen.

Auch im Venture-Capital-Geschehen haben sie deshalb die Nase vorn und engagieren sich am „emerging market“ Europa seit seinen ersten Aufbrüchen etwa ab 1997. Ab diesem Jahr bringt die Perspektive der Gemeinschaftswährung – die endgültige Festsetzung der bilateralen Wechselkurse erfolgte im April 1998, die Kursfixierung zu Anfang 1999 – ganz Kontinentaleuropa einen noch vor wenigen Jahren für unerreichbar gehaltenen Aufschwung. Den immer schon weiter entwickelten Vorreiter Großbritannien vor Augen, entstand seither aus bescheidenen Anfängen eine leistungsfähige, vor- und außerbörsliche Beteiligungsszene.

3. Risikokapitalmärkte im Umbruch

Private Equity – im Begriff zeigt sich der Gegensatz zur Kapitalaufbringung über das „going public“ des Börsenganges – hat längst Größenordnungen angenommen, die es zu einem unabdingbaren Wachstums-Treibstoff für europäische Unternehmen machen. Die jährlichen Wachstumsraten der Private Equity-Investitionen in Europa seit 1996 liegen bei rund 150 Prozent.

Das starke Aufkommen hängt engstens mit der geschilderten Entwicklung auf den Kapitalmärkten zusammen. Denn Private Equity und Venture Capital wird nur dort investiert, wo eine erfolgreiche Abschichtung der Beteiligung durch einen späteren Börsengang in Aussicht steht. Selbst der Erfolg von Beteiligungsverkäufen an andere Unternehmen („trade-sales“) hängt oft vom Börsenklima ab, weil das

aufkaufende Unternehmen seinerseits auf Beteiligungs- oder Börsenkapital angewiesen sein kann.

Frühere Versuche, Risikokapitalmärkte – etwa durch öffentliche Förderungen – in Gang zu bringen, ohne dass es ein Umfeld funktionierender Börsen gab, mussten wegen dieser engen Angewiesenheit von privatem Beteiligungskapital auf eine stimulierende Börsen-Performance scheitern.

Die Risikokapital-Kaskade fließt nun einmal von oben nach unten: Die meiste Liquidität sammelt sich im obersten Becken bei den nun zusehends pan-europäischen Börsen, darunter liegen die kleineren Sammelbecken der Private-Equity-Märkte für Wachstumsfinanzierungen, von denen wiederum einiges abfällt für Venture Capital in jungen Technologieunternehmen der New Economy. Zum Beginn des Jahres 2000 standen nach Schätzungen der Branche allein für europäische Internet- und Hochtechnologie-Unternehmen rund 10 Milliarden Euro in Investitionsbereitschaft. In Deutschland hat die Aussicht auf künftige Steuerfreiheit von Beteiligungserträgen einen zusätzlichen Anreiz geschaffen, ins chancen- aber auch risikoreiche Beteiligungsgeschäft zu gehen.

Je breiter und liquider diese Märkte funktionieren, desto mehr bleibt an Risikokapital für immer frühere Phasen unternehmerischen Wachstums verfügbar. Während in Europa noch 1998 erst etwa 10 Prozent des von Private Equity Fonds aufgebrachten Geldes für High-Tech-Venture-Finanzierungen zur Verfügung standen, waren es im Jahr darauf bereits mehr als 20 Prozent. In jüngster Zeit entstehen sogar schon Venture Capital Fonds für ganz frühe, zum Teil noch vormarktliche Entwicklungsphasen von Unternehmen (Start-ups). Derartige Fonds unterstützen als „business incubator“ gegen einen höheren Beteiligungsanteil unternehmerische Frühlinge in einem virtuellen Brutkasten in ihrem Wachstumsprozess und stellen später, wenn es in die zweite Eigenkapitalrunde geht, ihr Netzwerk an Kapital- und Investitionsbankenpartnern zur Verfügung.

Auch die Zahl der Marktteilnehmer steigt deutlich an. Waren es vor wenigen Jahren noch eine Hand voll Pionieren, denen die Gründung und Führung von Venture Capital Fonds vorbehalten war, drängt sich in einem stark wachsenden Markt heute eine von Monat zu Monat mit neuen Mitbewerbern angereicherte Szenerie von Investoren. Dazu

kommen immer professioneller agierende Business Angels, viele von ihnen ausgestattet mit Geld und Erfahrung eigener Venture-Capital-Erfolge.

Längst sind es nicht mehr nur Banken, die als Gründer von Fonds auftreten. Versicherungen und Pensionsfonds halten bereits wesentliche Anteile des Marktes, Industrieunternehmen sichern sich über Venture Capital Technologie-Chancen, Berater tauschen ihre Leistungen gegen Anteile an neu gegründeten Unternehmen.

Unternehmensgründer sind nicht mehr auf einen oder wenige Partner angewiesen. Wenn sie bei ihren potentiellen Venture-Capital-Partnern mit einer überzeugenden Konzeption antreten, haben sie meist schon die Wahl zwischen mehreren Fonds-Alternativen.

Das gilt auch für Österreich. Innerhalb weniger Jahre wurde aus einem Schlusslicht der europäischen Venture-Capital-Szene ein durchaus dynamischer Markt, der in seiner Anfangsphase durch die Haftungsinstrumente der Finanzierungsgarantie-Gesellschaft (FGG) eine wirksame Anschubhilfe erhielt. Erst mit dem – letztlich ebenfalls Euro-bedingten – Wegfall der Abhängigkeit vom Börsenplatz Wien haben die gestiegen IPO-Chancen und die Exit-Möglichkeiten über Direktverkäufe (trade-sales) zu einer starken Belebung geführt.

Zum Ende des Jahres 2000 macht das bereit gestellt Beteiligungskapital bereits mehr als 12 Mrd. ATS in mehr als 80 Venture-Capital-Gesellschaften aus. Auch das Interesse internationaler Fonds hat deutlich zugenommen, wofür die erst kürzlich erfolgte Etablierung von 3i, dem aus Grossbritannien stammenden europäischen Marktführer für Venture Capital, in Wien zeigt.

4. *MEHR CHANCEN – MEHR RISIKO*

Das Gründer-Geschehen ist endlich in Schwung gekommen. Der Erfolg von Start-ups an den Börsen motiviert nun auch in Europa zum unternehmerischen Wagnis. Neue Berufsbilder der Informations-, Medien-, Kommunikationsgesellschaft entstehen, die Technologien und Denkweisen der New Economy verschränken sich mit den herkömmlichen Branchen und schaffen auch dort neue Anwendungsfelder für Wissen, Phantasie und Wertschöpfung.

Die Erfolgsgeschichten von Unternehmensgründern, die „es“ in wenigen Jahren geschafft haben, haben die Laufbahnträume der nachrückenden Generationen längst verändert. Aussichten auf Hierarchiekarrieren in Großkonzernen verblassen angesichts der Chance auf unternehmerische Verwirklichung. Auch die mittleren Managergenerationen wurden von der Faszination der Selbständigkeit erfasst. In der Mitte des Lebens suchen sie nach direkter Bewährung und verwirklichen dieses Ziel durch den Erwerb eines Unternehmens über ein Management-Buy-out oder Buy-in. Private Equity steht dafür reichlich zur Verfügung.

Der Vorwurf an Europas Wirtschaft, gut im Erfinden, aber schlecht in der unternehmerischen Umsetzung zu sein, verliert langsam aber sicher seinen Wahrheitsgehalt. Neben den zweifellos unseren Kontinent benachteiligenden Sprachbarrieren waren es wohl vor allem regulative Schranken und das Fehlen leistungsfähiger Kapitalmärkte, die uns gegenüber den Konkurrenten aus den USA benachteiligt haben. Der regulative Vereinfachungsprozess hat EU-weit eingesetzt, die Kapitalmärkte kommen dank Euro in Schwung.

Gefahren liegen vor allem in den mit der Entstehung revolutionär neuer Gegebenheiten verbundenen Verwerfungen: in der möglichen Überbewertung der Beteiligungsunternehmen, in der spekulativen Überschätzung künftig erzielbarer Markt-Kapitalisierungen, in den Versuchen, durch extreme Verschiebung von Ertragsströmen in die Zukunft betriebswirtschaftliche Grundtatsachen außer Kraft zu setzen. Nicht alles, was Blüten treibt, dient dem Kapitalmarkt zur Zierde.

Die Bewertungs-Kapriolen der Technologiebörsen haben auch die Einstiegspreise der Venture Capital Fonds bei ihren Investments hochgetrieben – jede Kurskorrektur an den Kapitalmärkten muss da ihre

unmittelbaren Auswirkungen auf die Fondsrendite haben. Gleichzeitig erinnern die ersten Insolvenzen in der New Economy daran, dass zumindest langfristig Erträge erwirtschaftet werden müssen, andernfalls auch die Geduld von Risikokapitalgebern nicht unerschöpflich ist.

Niemand darf erwarten, dass sich die höchst attraktiven Durchschnittsrenditen der vergangenen Boom-Jahre an den Technologiebörsen und an den ihnen vorgelagerten Equity-Märkten wiederholen lassen. Immerhin hat (nach einer Studie des an der University of Florida forschenden US-Ökonomen Jay Ritter) innerhalb der gestiegenen Anzahl an IPO´s der vergangen Jahre der Prozentsatz jener Unternehmen, die zum Zeitpunkt des Börsenganges Gewinne schrieben, allein in den USA von mehr als 80 Prozent zu Anfang der Neunzigerjahre auf weniger als 25 Prozent 1999 abgenommen. Die spekulative Komponente hat sich demnach drastisch verstärkt.

Dennoch haben Ausmaß und Qualität der Risiko-Kapitalmärkte in Europa mittlerweile eine Ausprägung erreicht, die sie auch in turbulenten Kapitalmarktphasen, in denen es zu deutlichen Bewertungskorrekturen kommt, zu nachhaltigen Bestandteilen einer neuen Finanzierungskultur machen wird. Als Katalysator unternehmerischen Wandels in der globalen Wettbewerbswirtschaft erfüllen sie längst eine unentbehrliche Funktion.

INTERNATIONAL CAPITAL FLOWS AND INTERNATIONAL FINANCIAL INSTABILITY

Dominick Salvatore

1. *INTRODUCTION*

The past two decades have witnessed a massive increase in the volume of international financial capital flows among industrialized countries, and during the past decade there have also been huge capital flows from developed to emerging markets economies. This paper examines the reasons for such flows, provide data on the magnitudes involved, examine the effect of these flows on international financial stability, and discuss policies that might reduce the risk of instability resulting from these huge international financial capital movements.

The sharp increase in international financial flows among industrial countries was due to many factors. First, during the 1970s and 1980s, industrialized countries removed almost all foreign exchange controls. This trend was facilitated by the Code of Liberalization of Capital Movements of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the European Union's (EU’s) Second Directive on Liberalization of Capital Movements. As a result, domestic and offshore markets became increasingly integrated. Just as important was the liberalization and deregulation of domestic markets. As recently as 1980, most industrial countries still imposed significant restrictions on the location of financial firms, on the types of financial businesses open to them, the interest that they could pay to depositors, and the types lending that they could make.

By the early 1990s, most industrial countries had eliminated or greatly reduced the scope of these controls. They eliminated ceilings on lending and interest rates, and reduced bank reserve and portfolio investments requirements. This greatly increased the spectrum of financial instruments available and the types of hedging and position-taking possible. The introduction of high-speed computers and the revolution in telecommunications, which lowered very significantly the costs of processing information and executing transactions, also greatly stimulated the flow international financial capital. Furthermore,

securitization greatly increased the share of financial claims and liabilities that are readily tradeable and the increasing institutionalization of investment activity sharply increased cross-border securities trade. All these developments led to massive increases in cross-border financial instruments and flows among industrial countries. The passage of the Gram-Leach-Bliley Act in 1999 in the United States, which removed the remaining barriers between banking and other financial (and commercial) activities, further reinforced this trend in the United States.

During the past decade, international financial flows between industrial and emerging market economies have also increased sharply. This has been made possible by the partial liberalization of financial markets and cross-border financial transactions, as well as the gradual modernization and internationalization of the domestic banking system in many emerging markets in Asia, Latin America, and in Europe's transition economies. Capital markets in many developing countries are, as a result, have become more closely integrated with capital markets in the rest of the world. To be sure, developing countries still retain many controls on cross-border financial transactions, but everyday new countries and currencies are added to the list of markets available for portfolio diversification. The financial crisis in emerging market economies during the latter part of the 1990s has temporarily interrupted this trend.

For their part, investors from industrial countries have flocked to emerging markets in search of much higher returns (based on the higher growth rates in emerging markets) and for international portfolio diversification. In recent years, portfolio flows have assumed growing importance in Asia's emerging markets and, until the 1997-1999 financial crisis, dominated Latin American inflows. The pull forces of higher returns were relatively more important in attracting financial capital to Asia, while the push forces of escaping low interest rates in industrial countries were relatively more important in portfolio inflows to Latin American emerging markets during the past decade.

2. *THE SIZE AND COMPOSITION OF INTERNATIONAL FINANCIAL CAPITAL FLOWS*

Table 1 shows the amount and distribution among the various types of international financial capital flows from 1993 to 1999. The table shows that international debt securities issued increased from $253.0 billion, which represented 31.9 percent of total international capital flows in 1994 (no data were available for 1993), to $1,219.0 billion, which represented 50.9 percent of total international financial capital flows in 1999. International equity issues increased from $63.0 billion, or 7.9 percent of total international capital flows in 1994, to $216.5 billion, or 9 percent of total international capital flows in 1999. On the other hand, announced international syndicated loans increased from $477.1 billion (60.2 percent of total) international capital flows in 1994, to $957.1 billion (or 40.0 percent of the total) in 1999 (the sum of some of the percentages do not add up to 100 percent because of rounding). The table also shows that overall international capital flows increased from $793.1 billion in 1994 to $2,392.6 billion in 1999, or by three times. Between 1994 and 1999, international debt securities increased by 4.8 times, international equity issues increased 3.4 times, and announced international syndicated loans doubled. Thus, international debt securities increased the most, while announced international syndicated loans increased the least between 1994 and 1999.

Table 1A: International Financial Capital Flows, 1993-1999
(Values in billions of U.S. dollars)

Type	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Debt securities	na	253.0	260.5	519.3	563.3	681.4	1219.0
Equity issues	44.5	63.0	54.4	82.7	118.4	125.7	216.5
Syndicated loans	279.4	477.1	697.8	900.9	1136.3	902.0	957.1
Total	na	793.1	1012.7	1502.9	1818.0	1709.1	2392.6

Table 1B: International Financial Capital Flows (in percentages)
(values in percentage)

Type	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Debt securities	na	31.9	25.7	34.6	31.0	39.9	50.9
Equity issues	na	7.9	5.4	5.5	6.5	7.4	9.0
Syndicated loans	na	60.2	68.9	59.9	62.5	52.8	40.0
Total	na	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: IMF (2000).

Table 2 shows the nationality of the issuer of international debt securities from 1994 to 1999. The table shows that industrial countries issued $202.8 billion or 82.2 percent of the $253.0 billion total world international debt securities in 1994. The amount of international debt securities issued by industrial countries increased continuously to $1,139.9 billion or 93.5 percent of the world total in 1999. The percentage declined in 1996 and 1997, when emerging markets' issues increased sharply. With gathering winds of the financial crisis in East Asia, however, the international debt securities issued by emerging markets declined by more than half of the 1996 and 1997 amounts, and so the share of total international debt securities issued by industrial countries increased. The table also shows that the amount of international debt securities issued by international institutions (such as the World Bank and the International Monetary Fund) never reached 5 percent of the total, except in 1998 (when it was 8.2 percent).

Among the G-7 countries, the United States and Germany dominated the issuance of international debt securities between 1994 and 1999, followed by the United Kingdom, in a distant third place. The generally higher interest rates in the United States than in Europe made it possible and attractive for the United States to issue an increasing amount of international securities to supplement its meager savings during this period. Germany issued more international debt securities than the United States in 1994 and 1995 and continued to increase the amount (except in 1997) as part of its effort to finance the restructuring of East Germany (the former German Democratic Republic). In terms of percentages, the United States issued 9.1 percent of the international debt securities of the entire world in 1994 and 39.5 percent in 1999. Germany's percentages were 21.3 percent in 1994 and 18.5 percent in 1999. Japan, as the major supplier of savings on the world market, had

negative values for four of the six years examined (1994, 1995, 1997, and 1998). France, Italy, and Canada were minor players in this market between 1994 and 1999.

Table 2A: International Debt Securities by Nationality of Issuer, 1994-1999 (values in billions of U.S. dollars)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
All countries	253.0	260.5	519.3	563.3	681.4	1219.0
Industrial countries	202.8	226.2	401.7	433.5	573.7	1139.9
United States	23.1	55.4	130.2	176.0	279.9	481.9
Japan	-6.9	-3.8	17.2	-1.3	-17.4	2.7
Germany	54.0	67.5	90.2	83.0	94.9	226.0
France	19.0	8.5	19.3	24.1	35.6	69.2
United Kingdom	16.8	14.3	36.8	44.9	53.1	116.4
Italy	11.3	7.2	5.6	8.9	13.0	49.4
Canada	16.1	8.1	7.9	9.6	25.2	13.0
Emerging markets	34.2	22.7	86.9	94.2	41.4	40.9
International institutions	8.9	11.0	22.8	21.2	55.7	24.7

Table 2B: International Debt Securities by Nationality of Issuer (values in percentages)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
All countries	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Industrial countries	82.2	86.8	77.4	77.0	84.2	93.5
United States	9.1	21.3	25.1	31.2	41.1	39.5
Japan	-2.7	-1.5	3.3	-0.2	-2.6	0.2
Germany	21.3	25.9	17.4	14.7	13.9	18.5
France	7.5	3.3	3.7	4.3	5.2	5.7
United Kingdom	6.6	5.5	7.1	8.0	7.8	9.5
Italy	4.5	2.8	1.1	1.6	1.9	4.1
Canada	6.4	3.1	1.5	1.7	3.7	1.1
Emerging markets	13.5	8.7	16.7	16.7	6.1	3.4
International institutions	3.5	4.2	4.4	3.8	8.2	2.0

Source: BIS (2000).

Table 3 shows the nationality of the issuer of international equities from 1993 to 1999. The table shows that industrial countries issued $32.1 billion or 72.1 percent of the $44.5 billion total of world of international equities issued in 1993. The amount issued by industrial countries increased to $180.9 billion or 83.6 percent of the world total in 1999. There was a slight decline in the amount in 1995 and in the percentage

of the world total in 1994. The issuance of international equities by emerging markets declined in 1995, at the time of the Mexican crisis, and in 1998 as a result of the deepening and spreading of the Asian crisis and the eruption of the Russian crisis. Although the international equity issues of emerging markets more than doubled in amount between 1998 and 1999, they represented less than half of what they were in 1997 in terms of their share of the world total (i.e., 10.4 percent in 1999 compared with 22.0 percent in 1997).

Among the G-7 countries, the United States dominated this market in 1993 (when it issued $9.6 billion of international equities, which was equal to 21.6 percent of the world total) and in 1999 (when it issued $37.9 billion or 17.5 percent of the world total). The United States was followed by France and the United Kingdom in 1993 and by the United Kingdom and Germany in 1999 in terms of amounts and share of the world's total. The smallest amount of international equities issued by the United States was $8.4 billion (equal to 10.2 percent of the world total) in 1996 (when Germany and the United Kingdom issued slightly more). The smallest percentage issued by the United States was 7.3 percent of the world total (as compared with 10.6 percent and 9.9 percent for France) in 1997. The higher rate of growth of real GDP and labor productivity in the United States generally stimulated the issuance of international equities by the United States during the period under consideration.

Table 3A: International Equity Issues by Nationality of Issuer, 1993-1999 (values in billions of U.S. dollars)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
All countries	44.5	63.0	54.4	82.7	118.4	125.7	216.5
Industrial countries	32.1	44.2	43.1	60.4	86.5	111.1	180.9
United States	9.6	8.5	9.4	8.4	8.7	17.2	37.9
Japan	0.0	0.2	0.3	0.9	1.8	10.1	11.2
Germany	1.2	4.6	5.7	8.8	6.7	7.5	26.0
France	4.1	7.9	4.8	7.3	12.6	17.5	13.1
United Kingdom	4.0	4.2	5.5	8.9	11.7	14.9	26.3
Italy	0.7	2.7	3.6	4.5	8.5	7.6	10.3
Canada	0.5	0.7	1.8	1.5	4.1	0.8	5.5
Emerging markets	7.8	17.3	8.9	14.6	26.1	10.1	22.6

Table 3B: International Equity Issues by Nationality of Issuer (values in percentages)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999

All countries	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Industrial countries	72.1	70.2	79.2	73.0	73.1	88.4	83.6
United States	21.6	13.5	17.3	10.2	7.3	13.7	17.5
Japan	0.0	0.3	0.6	1.1	1.5	8.0	5.2
Germany	2.7	7.3	10.5	10.6	5.7	6.0	12.0
France	9.2	12.5	8.8	8.8	10.6	13.9	6.1
United Kingdom	9.0	6.7	10.1	10.8	9.9	11.9	12.1
Italy	1.6	4.3	6.6	5.4	7.2	6.0	4.8
Canada	1.1	1.1	3.3	1.8	3.5	0.6	2.5
Emerging markets	17.5	27.5	6.4	17.7	22.0	8.0	10.4

Source: BIS (2000).

Finally, Table 4 provides data on announced international syndicated loans by the nationality of the borrower from 1993 to 1999. The table shows that industrial countries borrowed $243.6 billion or 87.2 percent of the $279.4 billion world total of announced international syndicated loans in 1993. The amount borrowed by industrial countries increased in each year until it reached $893.2 billion or 93.3 percent of the world total in 1999. The amount of syndicated international loans obtained by emerging markets was 10.1 percent of the world total in 1993 and 14.0 percent in 1995. The amount was negative (as repayments exceeded new loans) in 1994, at the eve of the Mexican crisis, and in 1997, 1998, and 1999 (as a result of the crisis in East Asia).

Table 4A: International Syndicated Loans by Nationality of Borrower, 1993-1999 (announced values in billions of U.S. dollars)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
All countries	279.4	477.1	697.8	900.9	1136.3	902.0	957.1
Industrial countries	243.6	422.0	609.4	796.9	973.1	823.4	893.2
United States	195.0	311.0	398.4	552.6	676.1	592.2	575.6
Japan	0.6	2.6	4.9	6.7	6.0	11.9	14.8
Germany	0.9	1.2	12.6	9.1	13.3	12.4	48.3
France	5.2	6.8	18.1	21.3	38.7	16.1	38.6
United Kingdom	12.9	28.4	56.2	75.0	103.9	75.7	81.8
Italy	2.0	5.3	15.1	5.7	11.4	6.3	15.4
Canada	7.3	16.5	24.7	27.3	45.2	41.1	23.6
Emerging markets	28.3	-57.3	97.4	24.9	-44.0	-76.7	-92.5

Table 4B: International Syndicated Loans by Nationality of Borrower (values in percentages)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
All countries	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Industrial countries	87.2	88.5	87.3	88.5	85.6	91.3	93.3
United States	69.8	65.2	57.1	61.3	59.5	65.7	60.1
Japan	0.2	0.5	0.7	0.7	0.7	1.3	1.5
Germany	0.3	0.3	1.8	1.0	1.2	1.4	5.0
France	1.9	1.4	2.6	2.4	3.4	1.8	4.0
United Kingdom	4.6	6.0	8.1	8.3	9.1	8.4	8.5
Italy	0.7	1.1	2.2	0.6	1.0	0.7	1.6
Canada	2.6	3.5	3.5	3.0	4.0	4.6	2.5
Emerging markets	10.1	-12.0	14.0	2.8	-3.9	-8.5	-9.7

Source: BIS (2000).

Among the G-7 countries, the United States was by far the largest borrower, always accounting for more than half of the world total. The United Kingdom was a very distant second, never reaching 10 percent of the total. It was, of course, the very low U.S. saving rate and higher growth and productivity among industrial countries that induced and made it possible for the United States to borrow so heavily on the international market between 1993 and 1999.

3. International Financial Capital Flows and International Financial Instability

The massive increase in international financial capital flows among industrial countries and between industrial and emerging market economies during the past decade is generally acknowledged to have led to a more efficient allocation of world savings and investments, and thus to greater global economic welfare in industrial countries and permitted much higher growth rates in emerging markets. But along with these major benefits came the risk of greater international financial instability from the quick and massive shifts of financial capital that often took place among monetary centers in response to even small changes in underlying economic variables and "news" and from even quicker and more massive capital withdrawals from emerging markets at the first sign of trouble (see, Feldstein, 1999). Under these circumstance, financial instability can easily turn into a financial crisis and a financial crisis in one market then can quickly spread to other markets, and even

risk a global financial collapse. According to Mishkin (1997a, p. 3): "*Financial instability occurs when shocks to the financial system interferes with information flows so that the financial system can no longer do the job of channeling funds to those with productive investment opportunities. Indeed, if the financial instability is severe enough, it can lead to almost a complete break-down in the functioning of financial markets, a situation which is then classified as a financial crisis.*"

A key feature of financial markets that can lead to instability is asymmetric information among market participants. Asymmetric information exists because a party to a transaction has more information than the other party and chooses to disclose only the information that it wants and that best suits its strategy. Asymmetric information then leads to moral hazard, which occurs when an economic agent assumes extra risks when it does not bear the full cost of it, as for example, when banks make excessively risky loans if they believe that a lender of last resort will bail them out if they get into trouble (see, Morris and Parrish, 1997). This situation often arises when the lender believes that the borrower is "too big to fail". This is exactly what Long-Term Capital Management (LTCM) believed when it over-invested in Russia in the mid-1990s; namely, that the International Monetary Fund (IMF) would never allow such a large country as Russia to go into default on its foreign loans. When the IMF did, in fact, pull the plug and let Russia face economic collapse in the summer of 1998, LTCM went bust.

This danger of financial instability and financial crisis has become all the more realistic in view of the rapid growth of derivatives and the revolution in telecommunications. A major global economic crisis as a result of the 1987 worldwide stock market crash was avoided only by the immediate, appropriate, and concerted response of the world's major central banks. But the fact that the international financial system continued to function well in the face of a number of shocks such as the 1987 stock market crash, the 1992-1993 crisis in the European Union, the 1995 Mexican crisis, the 1997-1999 East Asian crisis, the 1998 Russian crisis, and the 1999 Brazilian crisis certainly does not justify complacency, especially in today's world, where the interdependence among international financial sectors and markets has become so complex as to defy the ability of regulators and the markets themselves to effectively discipline participants. For example, hedge funds and unregulated derivative subsidiaries of major investment houses often

take huge speculative positions but fall outside the purview of both securities and bank regulators.

Increased global financial market integration can also lead to large exchange rate misalignments and overshooting. One of the most notorious examples of this was the gross overvaluation of the dollar during the 1981-1985 period and its subsequent large under-valuation in the late 1980s and early 1990s. A more recent major misalignment has been that of the euro since its creation in January 1999. Exchange rate misalignments and overshooting can lead to massive international financial capital flows and magnified international financial instability. When it comes to emerging markets, increased global financial integration can lead to even greater instability, since a large share of capital inflows are usually short-term in nature. The reason is that the pool of funds managed by major financial firms often dwarfs the capitalization of most emerging stock markets, with the result that even small changes in investors sentiments can have dramatic effects on the stock market and the entire economies of emerging markets, as the Mexican, East Asian, Russian and Brazilian crises clearly demonstrated. Even in the absence of a crisis, emerging stock markets can be very volatile, as we have witnessed in 1999 and 2000. The present international financial system seems to attract excessive short-term capital flows to emerging markets under normal conditions but then leads to quick and massive withdrawal at the first sign of a crisis. In short, financial markets often overreact by telescoping and immediately discounting future events into the present.

Global financial integration can also reduce the effectiveness of monetary policy. For example, by being able to borrow abroad, major corporations can easily circumvent a rise in interest rates engineered by the nation's monetary authorities as part of a restrictive monetary policy. This means that a bigger change in interest rates are now required to provide a given effect on domestic spending. Global international financial integration also makes it more difficult to operate a fixed exchange rate system, as the European Union found out the hard way in 1992 and 1993 (see, Salvatore, 1997a, 2000a, 2000c) and as the nations of East Asia that pegged their exchange rates to the U.S. dollar prior to the 1997-1999 crisis also quickly realized. The increase in interest rates by Germany in 1991 and 1992 in order to fight inflationary pressures resulting from unification imposed unbearable pressure on other Community members, such as Italy and England that were in deep

recession, and led to a serious crisis of the European exchange rate mechanism. Similarly, the heavy borrowing in dollars and yens by East Asian banks on the world market in the first half of the 1990s without covering their foreign exchange risk (in the strong belief that the pegged system would be maintained) quickly turned into a disaster for the banks when the domestic currency was in fact devalued and the banks found themselves unable to repay or even service their foreign loans (see, Salvatore, 1997b, 1999a, 1999b). The Asian crisis also constrained U.S. monetary policy. In fact, the Federal Reserve postponed monetary tightening in the fall of 1997 to contain domestic inflationary pressures for fear of further destabilizing world financial markets.

As we know from international financial theory (see, Salvatore, 2001, Ch. 18), we cannot have simultaneously a fixed exchange rate system, unrestricted international capital flows, and also be able to conduct an independent monetary policy. This has been referred to in the literature as the "inconsistent trinity", or as Maurice Obstefled (1998) labeled it "the open-economy trilemma". A nation can only achieve two of these objectives simultaneously, not all three. If the nation wants to have a fixed exchange rate and an open international capital market, then it cannot have an independent monetary policy. Only with flexible exchange rates can the nation have unrestricted international capital flows and be able to conduct an independent monetary policy. With a currency board, the nation becomes, in monetary matters, essentially an extension of its dominant economic partner by rigidly fixing its exchange rate to that of its dominant partner and gives up its ability to conduct an independent monetary policy for the sake of an open international capital market.

A fixed exchange rate system permits much less deviations (i.e., it requires a much higher degree of economic convergence) in underlying conditions, such as in interest rates and inflation rates (as the European Union found out during its 1992-1993 crisis – see, Salvatore, 1998) than were necessary during the 1950s and 1960s when capital controls were in place, and the more flexible exchange rate system that some emerging markets adopted after (or was that forced on them as a result of) the crises of the late 1990s imposed much more monetary and financial discipline on them than they faced before they opened up their capital markets. The only alternative for emerging markets is the establishment of a marketing board (as Argentina, Ecuador, Bulgaria and some other nation have done), but that means that the nation gives up complete

control over its money supply and abdicates its ability to conduct even a semiautonomous monetary policy. The exchange rate crises of the past decade also showed how futile even coordinated central bank intervention and capital controls become in the face of a massive speculative attack. In short, today's world of highly integrated capital markets faces a great deal of market instability and this can easily turn into a costly financial and economic crisis. Table 5 presents the estimated economic losses (costs) as a percentage of GDP resulting from some of the crises of the 1990s. The decline in real GDP ranging from 5.1 percent for Hong Kong to 13.0 percent for Indonesia in 1998 provides a rough measure of the losses associated with the 1997-1999 crisis in East Asia.

Table 5: Losses Resulting from Some Financial and Economic Crises of the 1990s

Country (time period of crisis)	Estimate of Total Losses/Costs (percentage of GDP)
Venezuela (1994-1995)	18
Mexico (1995)	12-15
Bulgaria (1990s)	14
Hungary (1995)	10
Japan (1990s)	10

Source: Crocket (1997, p. 13).

4. *DEALING WITH INTERNATIONAL FINANCIAL INSTABILITY*

Since internationally integrated financial markets and international capital flows can lead to financial instability in today’s world, policymakers face two crucial questions: (1) how to reduce the risk of global financial instability and (2) how to best cope with it once it occurs. The problem of global financial instability is difficult to solve because financial markets are increasingly international in scope, while governments remain national.

There are several measures that industrial and developing countries can adopt to reduce the international financial instability that results from the massive cross-border financial flows that have come to characterize today's international financial markets (see, Salvatore, 2000b). One such a policy to reduce the systemic risks arising from the use of derivatives is to follow the recommendations of the IMF to channel more of the

over-the-counter (OTC) derivatives business (now mostly unregulated) to organized exchanges, where margin requirements and loss-sharing arrangements have gone a long way toward eliminating the danger that a large derivative loss by a major dealer might spill to other dealers in a domino effect that could then result in the collapse of the entire derivatives and financial markets. The U.S. Financial Accounting Standards Board (FASB) recommends that most of a company's derivatives transactions be recorded into its balance sheet. The Basle Committee recommends incorporating market risks from the use of derivatives into a risk-based capital standards for banks, while the Group of Thirty calls on financial firms to improve their market and credit risk management functions. All of these policies can be of some use in reducing international financial instability.

Another policy often advocated to reduce the financial instability that results from massive international financial flows is to increase the scope and depth of international policy coordination among the leading industrial economic powers. It is true that countries should focus on getting their own economies in order and getting their macroeconomic policies right. There remains, however, an important role for international policy coordination to prevent the occurrence of massive international financial flows that do not reflect economic fundamentals or result from grossly misaligned exchange rates and, if they do occur, to minimize their destabilizing impact on the economic and financial sectors of the nations involved. Successful international policy coordination can be credited for greatly limiting the damage that resulted from the 1987 world stock market crash and for preventing the Mexican crisis from spreading to or having a lasting effect on other emerging markets. The IMF proposal to become the lender of last resort and to require nations, especially emerging market economies, to restructure their economies along market lines and provide better and more timely economic data on their economy in the aftermath of the 1994-1995 Mexican crisis is a useful first step in reducing international financial markets instability and encouraging more formal and lasting international macroeconomic policy coordination.

There are also policies that would clearly be wrong and should not be undertaken. One such a policy would be to encourage the perception that the national government would bail out a firm in trouble or that the IMF would bail out a nation lacking economic discipline. Such a policy would only encourage the very undisciplined behavior that got the firm

or country in trouble in the first place. Another policy that also seems inappropriate would be to restrict cross-border financial flows (through taxes on capital imports, foreign deposit requirements, or similar measures) thus "throwing sands in the wheels of international finance" in order to avoid or reduce international financial instability. Only in special circumstances (such as in the midst of a deep financial crisis) and temporarily should these restrictions be contemplated. There are several reasons for this. First, such a policy can hardly be successful in the long run because money is fungible and financial operators can easily find ways to get around the restrictions. Second, restricting financial markets often allows governments to pursue wrong or inconsistent economic policies much longer, thus imposing a greater adjustment costs on society when the adjustment finally and inevitably comes. Thirdly, restricting even short-term capital flows inevitably also reduces long-term capital inflows, which are needed for development. In short, restricting international capital flows is only a second-best and inferior policy alternative to be used only when the nation is unable to improve the functioning of its financial markets and institutions in the short run sufficiently to allow it to fully participate and benefit from a liberal international financial order that is now rapidly spreading throughout the world.

For example, when speculators attack a currency (such as the Mexican peso at the end of 1994 or the Thai baht in July 1997) they usually tend to have good reasons. They detect an inconsistency in some markets and they try to profit from it. If they are wrong they lose their bet. If they are right they can gain handsomely and in the process force a needed adjustment more quickly in the market. Sometimes speculators are late in recognizing a problem (as in the case of the Mexican crisis). But we can expect governments to make even bigger mistakes – speculators after all are betting their own (and investors') money and have a much bigger incentive to get it right. In short, while speculators can certainly be wrong, they are often less likely to be so than governments and represent the best way that society has to evaluate a nation's economic conditions and policies. Restricting speculators and cross-border financial flows can only make matters worse later.

Thus, aside for directing more of the OTC derivatives business to organized markets, recording most of a company's derivatives transactions in its balance sheet, incorporating market risks from the use of derivatives into a risk-based capital standards for banks, improving

financial firms' market and credit risk management functions, and increasing international macroeconomic policy coordination – there is little else that can usefully be done to reduce the increased international financial instability that usually accompanies the massive increase in cross-border financial flows taking place in the world today. Restricting international financial capital flows is likely to be ineffective and counterproductive as a long-run policy. In the final analysis, we must acknowledge that some increase in financial instability may be the inevitable result of increased international financial integration and can be regarded as the cost to be paid for the major benefits that result from the growing integration of world financial markets (see, Eichengreen and Portes, 1996).

5. *REFERENCES*

BIS, "International Banking and Financial Market Developments", Statistical Annex, Basle, BIS, August 2000.

Crocket, A., "Why Is Financial Stability a Goal of Public Policy", Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review, No. 4, 1997.

Eichengreen, B. and Portes, P., "Managing the Next Mexico," in: P. B. Kenen, et al. (eds.), "From Halifax to Lyons: What Has Been Done About Crisis Management?", Essays in International Finance No. 200, Princeton, New Jersey, Princeton University, October 1996.

Feldstein, M., "International Capital Flows", Chicago, The University Press of Chicago, 1999.

IMF, "International Capital Markets", Washington, D.C., IMF, September 2000.

Mishkin, F.S., "Global Financial Instability: Framework, Events, Issues", Journal of Economic Perspectives, Fall, 1997.

Morris, A. and Parrish, K., "Maintaining Financial Stability in a Global Economy: A Summary of the Bank’s 1997 Symposium" Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review, Fall, 1997.

Obstefeld, M., "The Global Capital Market: Benefactor or Menace?", Journal of Economic Perspectives, Fall, 1998.

Salvatore, D., "The Common Unresolved Problem with the EMS and EMU," American Economic Review, May 1997.

Salvatore, D., "Capital Flows, Current Account Deficits, and Financial crises in Emerging Market Economies," International Trade Journal, Fall, 1997.

Salvatore, D., "International Monetary and Financial Arrangements: Present and Future", Open Economies Review, December 1998, pp. 375-415.

Salvatore, D., "Could the Financial Crisis in East Asia Have Been Predicted?", Journal of Policy Modeling, May 1999.

Salvatore, D. (ed.), "Lessons from the Financial Crisis in East Asia", Journal of Policy Modeling, May 1999.

Salvatore, D. (ed.), "The Euro, the Dollar, and the International Monetary System", Special Issue of the Journal of Policy Modeling in Honor of Robert A. Mundell, May 2000.

Salvatore, D., "The Present International Monetary System: Problems, Complications, Reforms", Open Economies Review, August 2000.

Salvatore, D., "The Euro Versus the Dollar", Global Economy Quarterly, Spring, 2000.

Salvatore, D., "International Economics", 7th ed., New York, Wiley, 2001.

REGIONAL ENTERPRISE IN PREFERENCE AREAS

Sven W. Arndt

1. INTRODUCTION

The initial phases of European integration took place among countries whose economies were quite similar in terms of structure and industrial development. Trade among similar countries tends to have a strong intra-industry element, as different varieties of the same product flow in all directions. The main focus of trade liberalization was to facilitate the flow of goods rather than to improve conditions for cross-border production and the flow of components.

Within the region, however, significant segmentation of national markets persisted. Over the years, additional policy initiatives succeeded in peeling back further layers of the protectionist onion, but it was not until the "Single Market" program of the early nineties that market segmentation due to differences in national standards, laws, and regulations was attacked. That program has made it significantly easier for component production to be moved around the region. Regulatory harmonization has reduced the policy obstacles to cross-border production, while technological innovations in transportation and communications have cut the cost of coordinating such activities. Together, these developments are encouraging the geographical dispersion of production at the component level. While this kind of trade is also intra-industry in nature, it involves trade in components and thus constitutes intra-product trade.

In a region of entirely similar countries, the particulars of such dispersion would contain a significant element of chance. But similar does not mean identical. The differences – in terms of endowments, historical experience, specialization in product variety, technological advantage, and so on – serve to create significant elements of comparative advantage among participating countries. When countries differ in terms of factor endowments, for example, considerations associated with the standard Heckscher-Ohlin trade model become relevant.

As the European Union has expanded, dissimilarities among economies have become more important. This was true when Greece, Spain and Portugal entered the Union and will continue to be the case in the proposed eastern enlargement. The prospective entrants have relatively abundant supplies of industrial and other "semi-skilled" workers, a fact which has raised fears among similar workers in member countries that enlargement could endanger their jobs and/or their living standards.

Heinz Handler has not only had the opportunity to study these issues from the perspective of the researcher, but he has dealt with them as a policy maker. This paper focuses on the possible effects of eastern enlargement not only on trade between the entrants and current members, but on the location of production in the enlarged union. The key notion is that of cross-border production sharing, also known as cross-border fragmentation[1] of production. Section 2 evaluates the effect on competitiveness in end-product markets of the introduction of component specialization among the region's member countries. Section 3 examines the implications of investment liberalization in the context of enlargement.

2. *Fragmentation in an Integrated Market*

Trade among the advanced countries of Europe has always involved a high degree of intra-industry trade, but that trade tended to be dominated by end-use products. Goods with significant similarities could flow in both directions, because varietal differences mattered, especially in the case of consumer goods. In recent years, another type of intra-industry trade, this time in components, has enjoyed a rising share in total world trade.[2] In many industries, components move in one direction, while end-use products move in the other. In still others, components of a given industry move in both directions. As a result, growing numbers of products are becoming "globalized", that is, made up of components from many countries. In the European Union, the Single Market program has played an important role in bringing about this high degree of market integration.

---

[1] See Jones and Kierzkowski (1990).
[2] See Yeats (2000).

In addition to trade and other policies, which are needed to facilitate the regional rationalization of production, technological barriers must be eliminated. While outsourcing of parts and components has a long and important history within nations, it has until recently been limited in the international arena by the aforementioned regulatory restrictions and by relatively costly cross-border coordination. Recent innovations in telecommunications and transportation technologies, however, have sharply reduced those costs and are contributing to the rapid expansion of cross-border component procurement and production.

Trade liberalization affecting import-competing industries always raises concerns among workers about their jobs and livelihood. This is particularly true when trade liberalization involves labor-abundant, low-wage countries. When trade liberalization covers end-products, workers are afraid that cheap imports will take away markets for the goods they produce. But labor leaders in the United States and Europe have expressed similar concerns about trade in components, suggesting that foreign sourcing of components by either import-competing or export industries will also destroy jobs and undermine workers' livelihoods. In the case of U.S.-Mexico trade relations, for example, these concerns are strongly evident with respect to the maquiladora phenomenon. There, parts made in the United States are shipped to Mexico, where final products are assembled in U.S. affiliates for exportation to the United States.

As noted above, trade in components has been growing in recent years. Innovations in communication and transportation technologies have reduced substantially the cost of cross-border coordination of economic activities and as a result many end-use products contain heavy dosages of imported components. Rather than "Made" in this nation or that, they are multinational in content. When production is dispersed across borders, the share of components in total trade rises. Countries' exports incorporate imported components, while their imported end products often contain their own exported components. The automobiles America imports from Mexico, for example, were designed in America and contain components made in America; the airliners exported by Boeing and Airbus contain non-trivial amounts of imported components.

When an advanced, capital-rich, high-wage country joins a free trade area with a developing, labor-rich, low-wage country, welfare benefits flow not only from increased competition in regional markets for end

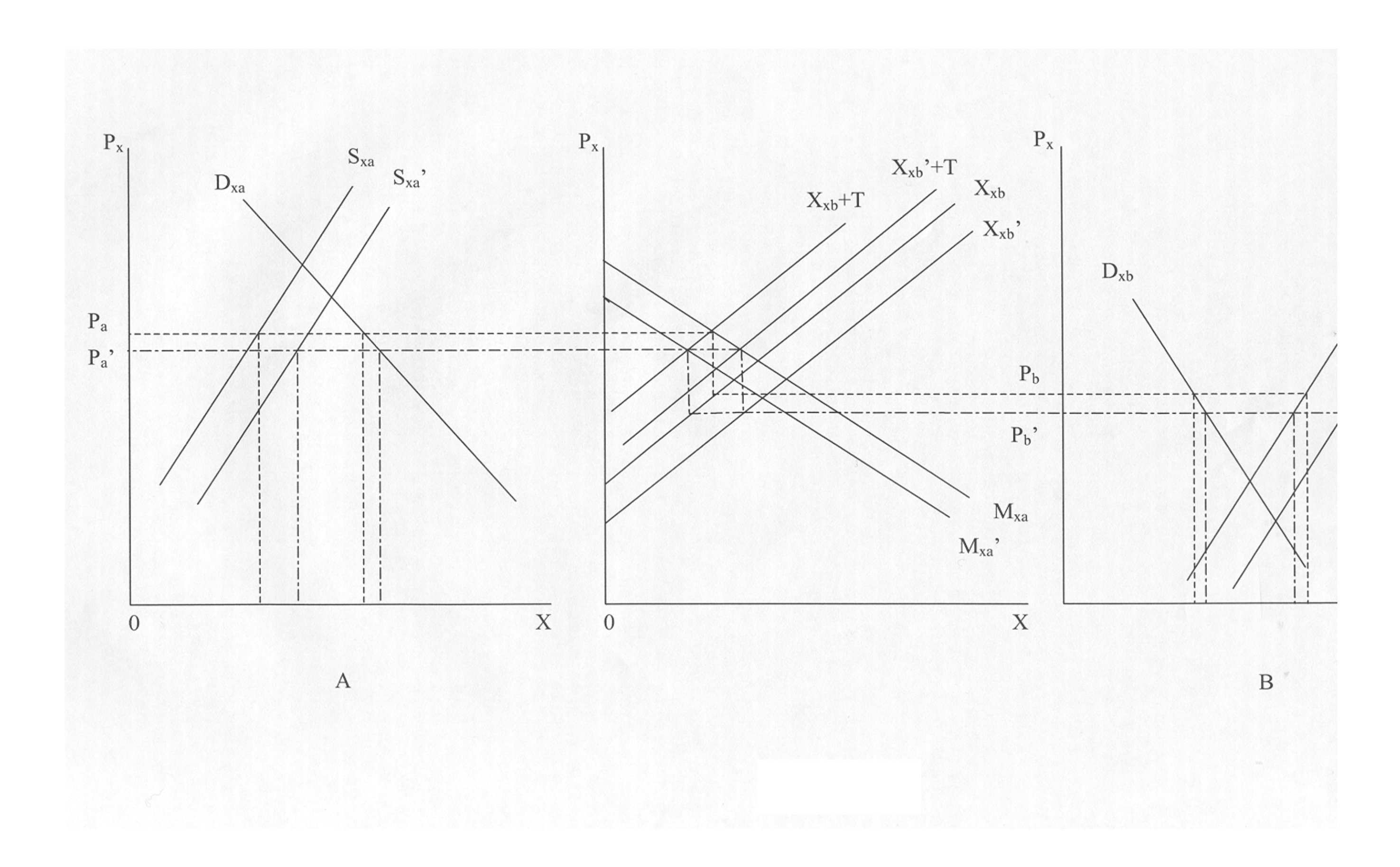
products, but from the integration of area-wide production. By reducing the cost of inputs, components trade improves competitiveness in end-products.

In order to illustrate the basic idea, we turn to Figure 1, in which two countries, A and B, trade good X. Initially, high coordination and transport costs, as well as regulatory barriers, prevent equalization of goods prices. The magnitude of these impediments is given by T. The two countries respective domestic demand and supply conditions are given in the left and right panels. In the middle panel, country A's import demand curve (M_{xa}) and country B's export supply curve (X_{xb}) are derived from the respective domestic demand and supply curves. Under conditions of costless trade, the intersection of these two curves would generate the single world price of X. In the presence of transport and other costs and impediments, however, it is the intersection of the cost-inclusive export supply curve, $X_{xb} + T$, with the import demand curve, M_{xa}, which determines the price of X in country A. The supply price of X in country B is then found directly below that intersection point on curve X_{xb}. The price of X in country A is thus P_a, and that in country B is P_b.

Suppose that a combination of regulatory reform and innovations in communications technologies reduces the cost of offshore sourcing and production of components. Suppose further that commodity X consists of several components with varying factor-intensities and that country A takes advantage of this reduction in impediments to procure a component in which it has comparative disadvantage from country B (or from some third country) instead of producing it at home.[3]

[3] For a detailed exposition of the effects of cross-border sourcing, see Arndt (1997, 1998). See also, Jones and Kierzkovski (2000).

Figure 1:



P_x
D_{xa}
S_{xa}
S_{xa}'
P_a
P_a'
0
X
A
P_x
X_{xb}+T
X_{xb}'+T
X_{xb}
X_{xb}'
M_{xa}
M_{xa}'
0
X
P_x
D_{xb}
P_b
P_b'
B

Suppose that offshore procurement of that component reduces the cost of production of X in A by an amount given by the shift of the X-supply curve from S_{xa} to S_{xa}' in Figure 1. This makes X-producers in country A more competitive against their rivals in country B, which is the major point of this example. In the middle panel, the effect of the cost-improvement is to shift country A's import-demand curve to M_{xa}'. Assuming that the extent of trade obstruction remains at level T, the price of X falls to P_a' in country A, bringing unequivocal gains in consumer surplus. Country B is forced to assume more of the burden of the market-segmenting impediments as the price there declines to P_b.' Furthermore, production rises in country A's X-industry. The overall inefficiency loss declines.

We turn next to the effect on employment in the industry. Suppose that the outsourced component is relatively labor-intensive. Then, clearly the jobs of workers who produced the component before it was replaced by imports are eliminated. On the other hand, total production of X has risen, suggesting that more workers will be demanded to make the components that are not procured abroad and that more workers will be needed to assemble the expanded quantity of the end product. In the context of the standard Heckscher-Ohlin set-up for a small country, the adjustment to this type of component specialization has been shown to raise employment in the X-sector and to boost wages there.[4]

This result is governed by the structure of the Heckscher-Ohlin model, including the assumptions of full employment and complete internal factor mobility. Under these conditions, cross-border sourcing has effects similar to those of technical progress. At given relative end-product prices, cost-cutting foreign sourcing changes the factor-price ratio in favor of the factor which is used intensively in the industry in question. It also raises employment of both factors and output in that industry. The basic intuition is simply that foreign sourcing reduces industry costs, making the end-product more competitive in world markets and thereby generating incentives to increase output and employment. To the extent that the rise in output in the industry (together with the decline in the second industry's production) lowers the relative price of the industry's product, the resultant change in the terms of trade has an effect on relative factor prices opposite to that of

[4] See Arndt (1997, 1998). See also Deardorff (2000) and Jones and Kierzkowski (2000).

outsourcing itself. Outsourcing by the labor-intensive industry, for example, raises wages relative to capital rentals (or relative to the wages of skilled workers), but to the extent that the expansion of output in that industry lowers end-product price, the effect is to offset the improvement in the wage rate.

2.1. Foreign Sourcing in the Export Sector

Figure 1 offers some insights into foreign sourcing by the export industry. Suppose that the exporter of good X, depicted in the right-hand panel of Figure 1, is able to reduce costs by offshore sourcing of a component in which it suffers comparative disadvantage. The resultant cost reduction is represented by a shift in the supply curve to S_b'. In order to reduce clutter in the figure, the magnitude of the supply shift in country B has been drawn so that it generates price P_b' in country B and thus price P_a' in country A. The difference between the two prices is a measure of the effect of the market-segmenting impediments discussed in the preceding section. Output rises in country B and so does the volume of trade.

At initial prices, the effect of foreign sourcing by country B's export industry, represented by the outward shift of supply, is welfare-improving. However, since good X is country B's export product, the decline in its price represents a worsening of the terms of trade and thus a reduction in welfare as the loss in producer surplus exceeds the gain in consumer surplus. The net welfare effect depends on the relative magnitudes of the two effects. From the point of view of the importing country A, the fall in the price of X is, of course, a welfare gain.

A lesson to be drawn from this analysis is that reforms which reduce the cost of foreign production and procurement are welfare-enhancing in the country in which they take place. Since the shift to foreign sourcing raises output at initial prices, its effect will be to reduce the price of the product if the country in which the output increase occurs is large. Such a price decline will represent a terms-of-trade improvement to the importing country and a terms-of-trade deterioration to the exporting country. The net effect on welfare then depends on the relative magnitudes of the price and sourcing effects.

The smaller countries of the European Union often are price takers in the markets for end products. The foregoing analysis of foreign sourcing

by the export industry is helpful in assessing the likely effects of eastern enlargement. If a country like Austria can use cross-border sourcing of components in order to exploit lower wage costs in entrant countries and thereby reduce the cost of the goods it exports to the European Union, then output in its export industries will expand. National welfare will improve at given prices. If the industries involved are skill- or capital-intensive, then relative factor prices will move against labor.

For their part, the entrant countries can improve the competitiveness of their labor-intensive products in the wider EU market by sourcing the more skill- or capital-intensive components in Austria. Output will rise in these industries. National welfare will increase and the relative factor-price relationship will move in favor of workers.

This suggests that Austria and such entrant countries can gain by coordinating production of a given end-product in such a way as to allow each country to focus on components in which it has comparative advantage, while procuring components with comparative disadvantage in the partner country. This implies that in each country, output levels of disadvantaged components will decline, while outputs of advantaged components will expand. If component production is subject to scale economies, then the opportunity to raise production levels will enable firms on both sides to reap additional scale benefits.

The geographic dispersion of production that results will call for more intense coordination, implying that service links of the sort described by Jones and Kierzkowski (1990, 2000) will have to be established. Which of the two countries provides those links will depend on their factor-intensity. One can imagine an important role for Austria in this realm if coordination is relatively skill-intensive.

The analysis of this section suggests two countries can also gain from foreign sourcing on the part of their import industries. If each country sources the disadvantaged component of its import good in the partner country, industry output will rise at given EU prices for end products. Imports will fall. If Austria resorts to foreign sourcing of the labor-intensive components of its import-competing product, the factor-price ratio will move in favor of workers.

If both import-competing and export sectors resort to this kind of foreign sourcing, relative factor prices will change less than in each case

separately, because the effects will be offsetting. If the foreign sourcing has the effect of conserving labor in both sectors at unchanged relative factor prices, then productive resources will be redistributed to the labor-intensive sector.

If, in the entrant country, economy-wide foreign sourcing conserves skilled labor or capital, then productive resources will be redistributed to the skill- or capital-intensive sector. In other words, in the "Austria" of this world, the shift to skill-intensive industries will slow down, while in the "Hungary" of this world the shift to skill-intensive sectors will be accelerated.

3. Regional Integration and Investment Liberalization

Although standard customs union theory still focuses mainly on trade liberalization, most preferential trade arrangements build in at least some liberalization of investment and of rules governing business activities by foreigners. The easing of restraints on business activity can create important incentives for cross-border production sharing. That has been true in the case of NAFTA, and is relevant as well in the proposed eastern enlargement of the EU.

In the debate on NAFTA, the opposition expressed concerns about investment outflows and their possible repercussions for employment and wages. The pessimists saw the issue as a simple zero-sum game in which a flow of foreign direct investment from the U.S. to Mexico would be financed by an equivalent reduction of capital formation in the United States. Such pessimism is excessive, however, because the feared outcome would be unlikely even if all investment activity in Mexico were financed in the United States, and it is especially wide of the mark in Mexico where huge sums have come in from Asia and Europe.[5] It is also unlikely to be the outcome in the proposed eastern enlargement of the European Union.

It is to be expected that preferential trade arrangements between developed countries and emerging economies will generate capital outflows. However, such flows are not necessarily detrimental to workers in the advanced country. The outcome depends on the nature of

[5] See Graham and Wada (2000).

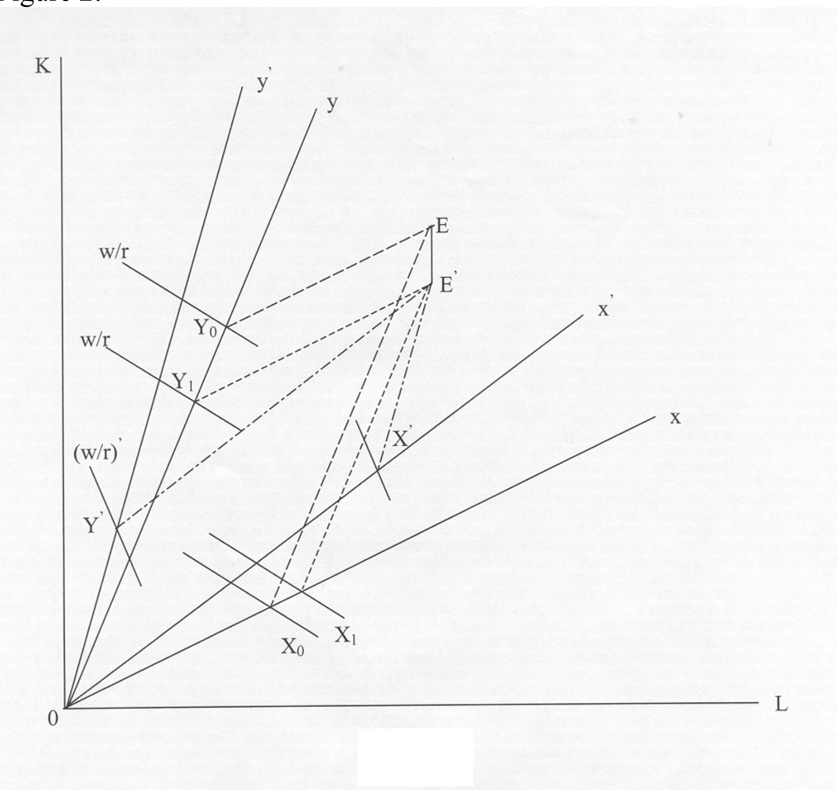
the flows. In this section we examine the effect on employment and wages of offshore production by the import-competing industry, when foreign production is preceded by an outflow of direct investment capital. This is an area in which multinational firms play an important role.

Suppose that capital markets are integrated in both countries, with capital freely mobile between the import-competing sector and the rest of the economy in the source country and between the export sector and the rest of the economy in the host country. (We briefly consider the case of sector-specific capital below.) The interaction between the two sectors of the source country's economy is represented in Figure 2 in terms of the familiar Lerner-Pearce set-up.

The initial equilibrium in the source country is represented by output levels X_0 and Y_0 with the resource endowment at point E. Suppose that capital is exported in order to set up the production facilities for making component x_2 abroad. The outflow of capital and its effects are represented by point E' and output levels X_1 and Y_1, on the assumption that relative goods prices remain fixed. This is the well-known Rybczynski (1955) result, according to which a decline in factor endowments at unchanged relative commodity prices reduces output in the industry which uses the declining factor intensively. Output of Y falls, that of X rises, and factor prices remain at their original level, w/r, in order to preserve the unique relationship between relative factor-prices and relative commodity prices. Note, that from the point of view of workers in the X-industry, which is the labor-intensive, import-competing industry in this country, the capital outflow leaves the wage-rental ratio unchanged and increases output and employment in the industry. As before, a rise in output may change prices, in this case lowering the relative price of X.



Figure 2:



When the additional capacity comes on-stream, production of the component is abandoned in the advanced country, to be replaced by imports from the new source. Abandonment of the labor-intensive component raises the capital-intensity of production in the advanced country's X-industry at the original wage-rental ratio. At given relative commodity prices, the factor-price ratio now changes in order to accommodate the improvement in cost-effectiveness in the X industry. The wage-rental ratio rises to (w/r)' and the capital/labor ratio increases in both sectors (as indicated by the expansion paths superscripted with a prime).[6] This adjustment not only expands output further in the X-industry (to X'), but raises wages relative to capital rentals. This is hardly the outcome predicted by opponents of investment-financed offshore sourcing by the import-competing industry.

[6] For detailed analyses, see Arndt (1997, 1998).

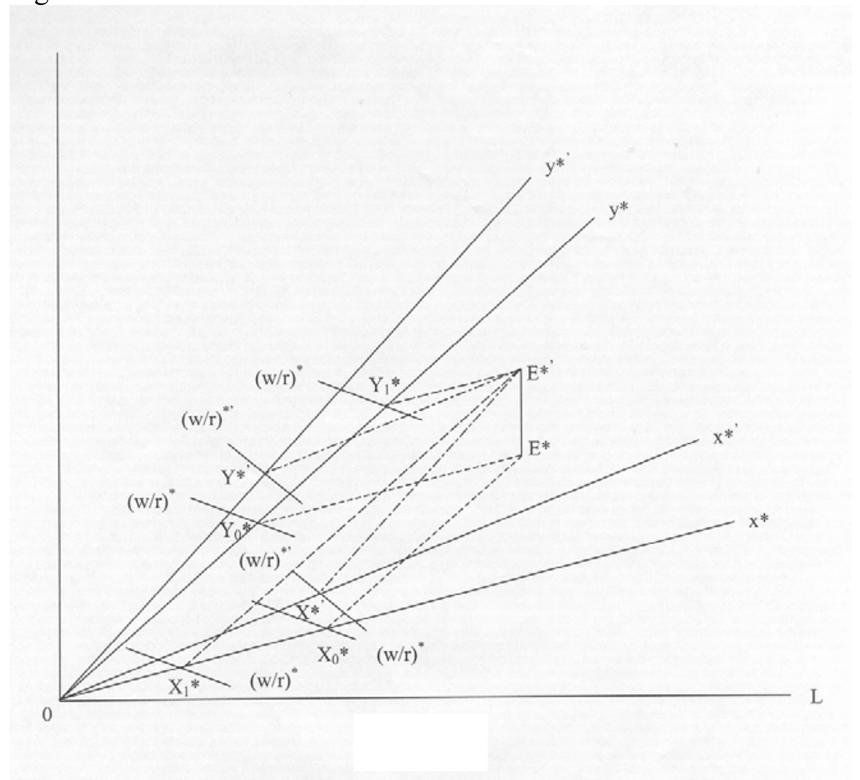
The foregoing discussion assumed that the country was small. In general, it is to be expected that formation of a preferential trade arrangement (PTA) will change relative commodity prices. We saw earlier that the price of X will fall. Such a fall in price will be beneficial from the point of view of economy-wide economic welfare, because it represents an improvement in the country's terms of trade. As noted before, however, its effects on employment and wages are opposite to those of offshore sourcing. It shifts productive resources from X to Y and causes the wage-rental ratio to decline.

3.1. EFFECT ON THE HOST COUNTRY

The main effects on the emerging country are given in Figure 3. The initial resource endowment is indicated by point E* and initial output levels are at X_0* and Y_0*. The inflow of foreign direct investment shifts the endowment point to E*'.



Figure 3:



The assumption of inter-sectoral capital mobility is important in this set-up. It means that, after the economy has had time to adjust, capital will be relocated between the two sectors until return rates are equalized. The perspective of this section, therefore, is especially appropriate for analysis of the long-run effect of capital inflows. In the short run, when sector-specificity of capital is more likely to be present, the bulk of the capital inflow will be employed in the X-sector.

For given relative commodity prices, relative factor prices are fixed. Under conditions of inter-sectoral capital mobility, the effect of a rise in the endowment of capital follows the Rybczynski rule. The only way the economy can absorb all of the incoming capital and maintain full employment at given factor prices is by shifting resources into the capital-intensive sector, which for the developing host country, is its import-competing sector, Y. The new output levels are given at points X_1* and Y_1*, with production declining in the X-sector and expanding in the Y-sector. Not surprisingly, the result is opposite to that seen in the source country.

Further, the decline in X-output in the recipient country will be welcome to workers in the source country's import-competing industry. This reduction in the host country's X-output is another example of the complex nature of economic interactions between the two sets of countries. It underscores the argument that capital transfers are not uniformly and inevitably detrimental to workers in the country of origin. In this example, foreign investment in component production enables industry in the investing country to improve its competitiveness and thereby to raise output.

The results are, of course, influenced by the assumptions built into the model, some of which are quite restrictive. But the outcome is by no means intuitively implausible. When the capital stock rises (falls) relative to the supply of labor in an economy (in level terms, as in this instance, or in terms of relative rates of growth, otherwise), the gain (loss) of capital has to be absorbed mainly by the capital-intensive sector. In order to maintain full resource utilization at given world prices (and thus at given factor prices[7]), the capital-intensive industry must absorb (shed) additional capital and some labor to be relocated from (to) the labor-intensive industry.

[7] Note that this does not necessarily imply factor-price equalization.

It may be a constraint to assume that relative commodity prices are given, but how much of a price effect should a transfer of capital from the U.S. to Mexico or from the EU to Poland have on relative prices? The amount of capital transferred is likely to be small in relation to EU or U.S. stocks. Hence, the production block of the large country will be little affected and that means that relative prices will also be largely unaffected. In this integrated region, it will be adjustments in the large member economies that will determine the movement of prices throughout the region.

4. CONCLUDING REMARKS

The early discussion of regional integration focused on liberalization of restrictions on trade. As experience in Europe, North America, and elsewhere has shown, trade liberalization will not on its own eliminate market segmentation and thus large price differentials across regions. The European response to this recognition was the Single Market program ("Europe 1992"). In a fully integrated regional economy, not only goods would flow freely but production could be spread throughout the region, provided that the costs of cross-border coordination of production could be reduced. In the years since the inception of Europe 1992, significant innovations in transportation and telecommunication have helped to reduce the cost of cross-border coordination.

Trade with the emerging economies of eastern Europe has increased significantly as a result of the various Association agreements. It is therefore likely that for both sides the major gains from entry will come not from freer trade along established patterns, but from the reorganization of production and the consequent integration of those economies into the production network of the European Union.

As trade barriers have fallen away and the obstacles to and costs of moving production abroad have declined, firms have responded by dispersing the various elements of production over wider regions. Around the world, products are losing their national identity and becoming truly global. This paper examines the welfare effects of this cross-border fragmentation of production. It shows that across a broad array of situations, production sharing among countries will be

beneficial to all. This modern form of globalization offers new possibilities for trade arrangements between advanced and developing countries. When the law of comparative advantage is extended beyond products to the realm of parts and components, new opportunities of raising welfare emerge. In the context of regional integration, the availability of co-production arrangements offers important new ways of enhancing the global competitiveness of the region's producers on both regional and world-wide markets.

5. *REFERENCES*

Arndt, S.W., "Globalization and the Open Economy", North American Journal of Economics and Finance, 8 (1), 1997.

Arndt, S.W., "Super-Specialization and the Gains from Trade", Contemporary Economic Policy, XVI, October 1998.

Arndt, S.W., "Offshore Sourcing and Production Sharing in Preference Areas", in: Arndt, S.W. and Kierzkowski, H. (eds.), "Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy", Oxford University Press, 2000.

Deardorff, A.V., "Fragmentation Across Cones", in: Arndt, S.W. and Kierzkowski, H., 2000.

Graham, E.M. and Wada, E., "Foreign Direct Investment in Mexico", The World Economy, 23, June 2000.

Jones, R.W. and Kierzkowski, H., "The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework" in: Jones, R.W. and Krueger, A.O. (eds.), "The Political Economy of International Trade", Oxford: Blackwell, 1990.

Jones, R.W. and Kierzkowski, H., "A Framework for Fragmentation" in: Arndt, S.W. and Kierzkowski, H., 2000.

Kohler, W., "A specific-factors view on outsourcing", North American Journal of Economics and Finance, forthcoming, 2001.

Rybczynski, T.M., "Factor Endowments and Relative Commodity Prices", Economica, 22, 1955, pp. 336-41.

Yeats, A.J., "Just How Big is Global Production Sharing?" in: Arndt, S.W. and Kierzkowski, H., 2000.

Europäische Integration und Österreich

Jan Stankovsky

Österreichs Wirtschaft und Politik wurden in den vergangenen fast 45 Jahren im hohen Maße durch die (west)europäische Integration geprägt. Die zunehmende Einbeziehung Österreichs in die internationale Wirtschaft trug maßgeblich zum Wachstum bei, sie war eine der wichtigsten Quellen des steigenden Wohlstands.

Die Integrationsprozesse liefen allerdings nicht zu allen Zeiten für Österreich harmonisch ab: Die Spaltung Europas in die EWG und EFTA in den sechziger Jahren hatte für Österreich überwiegend negative Folgen. Ein ähnliches „Schicksal" drohte Österreich durch eine Außenseiter-Position am EU-Binnenmarkt nach 1992. Diese Gefahr konnte nur durch den Beitritt Österreichs zur EU abgewendet werden. Heute ist schon fast vergessen, dass dieser Schritt in Österreich anfangs heftig umstritten war.

Eine neue, grundlegende Änderung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen brachte der Umbruch im Osten im Jahr 1989. Er hatte eine Neugestaltung des europäischen Integrationskonzeptes erforderlich gemacht. Die in den nächsten Jahren bevorstehende Vertiefung und Ausweitung der europäischen Integration wird für Österreich große Chancen – aber auch große Herausforderungen – bringen.

1. Liberalisierung und Integration in Europa nach dem II. Weltkrieg

Der schnelle Wirtschaftsaufbau in Europa nach dem II. Weltkrieg wurde durch die umfassende Wirtschaftshilfe (Marshall-Plan) ermöglicht, einen maßgeblichen Beitrag leistete aber das kräftige Wachstum des Außenhandels, das auf der schrittweisen Beseitigung von Hemmnissen für den internationalen Handel beruhte. Die Liberalisierung des Außenhandels fand in Europa auf zwei Ebenen statt: multilateral im Rahmen zahlreicher Vereinbarungen der OEEC/OECD bzw. des GATT/WTO sowie durch die regionale Integration.

Eine wichtige Weichenstellung für die österreichische Wirtschaft nach dem II. Weltkrieg war die Teilung Europas in einen auf Planwirtschaft und Staatseigentum aufgebauten Teil im Osten und einen auf Marktwirtschaft im Westen. Die früher intensive Wirtschaftsverflechtung mit Osteuropa wurde durch die Abschottung dieser Region zwar nicht zur Gänze unterbrochen, aber doch merklich eingeschränkt. Österreich musste einen Ersatz für die im Osten verlorenen Märkte und Bezugsquellen in Westeuropa suchen. Diese Neuorientierung konnte erst nach dem Erlangen der Selbständigkeit durch den Staatsvertrag 1955 voll realisiert werden.

1.1. ERSTE SCHRITTE ZUR INTEGRATION IN EUROPA

Die schmerzhaften Erfahrungen aus der Zwischenkriegszeit (Protektionismus, Abwertungswettläufe usw.) standen Pate bei der Gestaltung der wirtschaftlichen Institutionen und Strukturen in Europa nach dem II.Weltkrieg. Die Liberalisierung der Wirtschaft und die Integration wurden, mit Erfolg, als Instrument zur Erreichung politischer Ziele – dem Aufbau stabiler Demokratien und Beseitigung nationaler Rivalitäten – eingesetzt.

Zu den Vorläufern der europäischen Integration können die Schaffung der „Bretton-Woods“-Institutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds) im Jahr 1944, des GATT im Jahr 1947, der OEEC (später OECD) im Jahre 1948 sowie der Europäischen Zahlungsunion im Jahre 1950 gezählt werden.

Im Jahre 1951 wurde durch den Vertrag von Paris die EGKS (Montanunion) gegründet, mit der ein freier Markt für die in der Wiederaufbauperiode wichtigsten Güter, Kohle und Stahl, geschaffen wurde. Die Teilnehmer waren Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg. Österreich konnte sich an diesem Projekt nicht beteiligen.

1.2. DIE SPALTUNG: ENTSTEHUNG DER EWG UND EFTA

Die erste Phase der europäischen Integration, die die Jahre 1957 bis 1972 umfasste, war durch die Entstehung der EWG und der EFTA charakterisiert. Am 25. März 1957 unterzeichneten die EGKS-Teilnehmer den „Römer-Vertrag" zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Die EWG war eine Zollunion mit einem gemeinsamen Zolltarif nach außen. Innerhalb der Gemeinschaft wurden Zölle zwischen 1959 und Juni 1968 abgebaut. Die EWG wurde später (1967) mit der EGKS und dem Euratom zur Europäischen Gemeinschaft (EG) vereint.

Westeuropäische Staaten, die an der EWG nicht teilnehmen konnten oder wollten, vereinbarten im Jahr 1959 die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA). Der EFTA-Vertrag wurde im November 1959 paraphiert und am 4. Jänner 1960 unterzeichnet. Die EFTA war eine Freihandelszone, jedes Mitglied behielt gegenüber Drittstaaten seinen eigenen Zolltarif. Innerhalb der EFTA wurden die Zölle zwischen Mitte 1960 und Ende 1968 beseitigt. Gründungsmitglieder der EFTA waren Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz und Liechtenstein. Finnland war seit 1961 durch einen Vertrag der EFTA assoziiert und wurde 1986 Mitglied. Im März 1970 trat Island der EFTA bei. Die „große" EFTA hatte somit 10 Mitglieder.

Durch die Gründung der EG und der EFTA wurden in Westeuropa zwei Handelsblöcke geschaffen, die sich gegenseitig diskriminierten: Exporte aus der EFTA (und somit auch aus Österreich) waren auf dem EWG-Markt gegenüber den innergemeinschaftlichen Anbietern im Ausmaß der Zölle benachteiligt; umgekehrt waren Erzeuger aus der EWG in der EFTA (und in Österreich) – im Vergleich zu den Insidern – schlechter gestellt. Obwohl Österreichs wirtschaftliche Interessen eindeutig für den Beitritt zur EWG gesprochene hätten, war dies aus politischen Gründen (Neutralitätsverpflichtung) nicht möglich. Der Beitritt zur EFTA wirkte sich für Österreich positiv aus, da der österreichischen Wirtschaft der Zugang zu den EFTA-Märkten erleichtert wurde. Angesichts des wesentlich höheren Anteils der EG als der EFTA am österreichischen Export fielen aber die Nachteile viel stärker ins Gewicht als die Vorteile.

1.3. Der Brückenschlag: Annäherung zwischen EG und EFTA

Die Bemühungen um einen Brückenschlag zwischen der EFTA und der EG, an welchem Österreich maßgeblich beteiligt war, blieben lange Zeit erfolglos. Im Jahr 1963 hat Frankreich durch ein Veto den Beitritt von Großbritannien verhindert. Der Stillstand der Integration wurde erst auf dem Gipfeltreffen in Den Haag 1969 überwunden, bei welchem Frankreich der Wiederaufnahme der Erweiterungsverhandlungen zugestimmt hat. Anfang der siebziger Jahre wurde eine Einigung erzielt. Großbritannien und Dänemark traten (gemeinsam mit Irland) zu Jahresbeginn 1973 der EG bei und beendeten die Mitgliedschaft in der EFTA. Zum selben Zeitpunkt traten Freihandelsabkommen zwischen der EWG bzw. dem EGKS und Österreich, Island, Portugal, Schweden und der Schweiz in Kraft, die einen gegenseitigen Zollabbau für Industriewaren bis Mitte 1977 vorsahen. Der Handel mit Agrarwaren wurde allerdings in die Abkommen nicht eingeschlossen.

Zwischen Österreich und der EG fand auf Grundlage des sogenannten Interimsabkommens die erste Stufe der Zollsenkung bereits am 1. Oktober 1972 statt. Der Freihandelsvertrag Norwegens mit der EG trat erst Mitte 1973 in Kraft, der Vertrag Finnlands zu Jahresbeginn 1974. Der EFTA-Vertrag blieb weiter in Geltung. Durch diese Vereinbarungen entstand faktisch – wenn auch nicht formell – in ganz Westeuropa eine große Freihandelszone. Der Handel zwischen der EU und den EFTA-Staaten wurde lange Zeit durch die Probleme der Ursprungsregelung und Kumulierung erschwert.

Für Österreich wirkte sich diese Phase der europäischen Integration wirtschaftlich überwiegend positiv aus. Die Freihandelsabkommen mit der EG beseitigten die jahrelange Diskriminierung des österreichischen Exports – mit Ausnahme der Agrarwaren – auf diesem Markt und verliehen der österreichischen Wirtschaft wichtige Impulse. Sie setzten den noch geschützten österreichischen Markt dem Wettbewerb aus der EG aus, was zwar vorübergehend zu Anpassungsschwierigkeiten führte, die österreichischen Unternehmen aber stärkte. In den EFTA-Staaten büßte Österreich allerdings die frühere „Vorzugs-"Position ein.

1.4. Der Stillstand der Integration in Europa

Nach dem EFTA-EG Brückenschlag Anfang der siebziger Jahre ist die Integration in Europa kaum weitergekommen. Die erste Erdölkrise 1972/73, die tiefste Rezession der Nachkriegszeit 1975 aber auch ungelöste Probleme in großen Teilen der europäischen Wirtschaft (z.B. in der Stahlindustrie) hatten eine deutliche Abschwächung des Wirtschaftswachstums zur Folge. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit stärkte protektionistische Tendenzen. Die siebziger und frühen achtziger Jahre wurden im Hinblick auf Wachstumsprobleme sowie den Stillstand des Integrationsprozesses oft als eine Periode der „Eurosklerose“ bezeichnet. Vor diesem Hintergrund ist auch die Zustimmung der EG zur Aufnahme von Griechenland Anfang 1981 – trotz eines negativen Gutachtens der Kommission – zu sehen.

Zu den wenigen Neuerungen dieser Periode zählte die erste direkte Wahl des Europäischen Parlaments im Juni 1979 sowie Schaffung des Europäischen Währungssystems (EWS) im Jahr 1979. Mit dem EWS wurde eine „Zone monetärer Stabilität“ durch eine Bindung der Wechselkurse angestrebt. Gelegentliche Anpassungen der Leitkurse („Realignments“) waren aber möglich. Das EWS hat sich, trotz anfänglicher Bedenken, großteils bewährt, konnte aber eine ernste Währungskrise 1992/93 nicht verhindern.

2. *Auf dem Weg zu einem vereinten Europa*

2.1. Der EG-Binnenmarkt und die Süderweiterung

Die Feststellung, dass Europa im Vergleich zu den alten und neuen Industriestaaten in Übersee immer stärker zurückfällt, verlieh der Union die Kraft und die Fähigkeit zu einem neuen Aufbruch. Ausgangspunkt war die Erfahrung, dass die EG – trotz Beseitigung der Zölle – nicht zu einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet geworden ist. Die Gemeinschaft war weiterhin durch die nationalen Grenzen fragmentiert, was Kosten verursachte und die internationale Wettbewerbsfähigkeit schwächte. Das im Juni 1985 vom Mailänder Gipfel verabschiedete „Weißbuch“ über die Vollendung des Binnenmarktes hatte die Verwirklichung von vier Freiheiten (für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) innerhalb der EG bis zum Jahr 1992 zum Gegenstand. In einem detaillierten Katalog wurden im Weißbuch konkrete Maßnahmen (279

Rechtsakte) zur Beseitigung der materiellen Schranken, technischen Hemmnisse und Steuerschranken aufgelistet. Die volkswirtschaftliche Begründung des Binnenmarktes lieferte der Cecchini-Report, in dem die Kosten von „Nicht-Europa“ kalkuliert wurden.

Im Jahr 1986 trat die Einheitliche Europäische Akte in Kraft, eine Änderung des EG-Vertrages, mit der die rechtlichen Voraussetzungen für den Binnenmarkt geschaffen wurden. Der EU-Binnenmarkt wurde am 1. Jänner 1993 verwirklicht.

Einen wichtigen Impuls für die europäische Integration lieferte die erfolgreiche Süderweiterung um Spanien und Portugal anfangs 1986. Die Aufnahme dieser Länder, ebenso wie von Griechenland – die zuvor Militärdiktaturen waren – sollte der Festigung der Demokratie dienen.

2.2. DER EWR - EIN KURZLEBIGER SEITENPFAD

Die Aufnahme von Großbritannien 1973 sowie die Süderweiterung machten deutlich, dass die EG den „Kern“ Europas darstellt. Mit der fortschreitenden Integration der EG mussten jene Länder Westeuropas, die – vor allem aus politischen Gründen – der Gemeinschaft nicht beitreten konnten oder wollten, ihre „Außenseiterstellung“ immer deutlicher zur Kenntnis nehmen. Es gab mehrere Versuche um eine wirtschaftliche Annäherung zwischen der EG und der EFTA. Eine große Bedeutung kam dabei den Bemühungen um die Teilnahme am EG-Binnenmarkt zu. Österreich, das wirtschaftlich viel enger als die anderen EFTA-Staaten mit der EU verflochten war, spielte bei dieser Diskussion eine wichtige Rolle und entwickelte zahlreiche Initiativen.

Die seit Mitte der 80er Jahre zunehmend konkreten Überlegungen Österreichs, eine Aufnahme in die EG zu beantragen, verursachten allerdings in der Gemeinschaft Probleme. Die Mitgliedschaft eines, damals noch glaubhaft, neutralen Landes passte nicht in die weiterreichenden Pläne der EG. Die EG bot daher Österreich und den anderen EFTA-Ländern (mehrheitlich neutralen Staaten) den Abschluss eines Sondervertrages an, der eine Teilnahme am Binnenmarkt ermöglichen sollte.

Die Verhandlungen über die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) erwiesen sich allerdings, vor allem aus rechtlichen Gründen, als außerordentlich schwierig. Nach jahrelangen Verhand-

lungen trat der EWR – allerdings ohne Schweiz (wo ein Volksentscheid ein negatives Votum ergab) und Liechtenstein[1] – erst Anfang 1994 in Kraft.

Das EWR-Abkommen sah die Einführung der „vier Freiheiten" des Binnenmarktes auch für die Beziehungen zwischen der EG und der EFTA vor. Diese Freiheiten wurden allerdings nur unvollständig verwirklicht, da eine Zollunion nicht zustande kam und es bei einer Freihandelszone blieb. Die Grenzkontrollen wurden nicht beseitigt, der Agrarsektor blieb weiterhin ausgeklammert. Immerhin konnten im EWR etwa zwei Drittel des acquis communautaire (gemeinsamer Rechtsbestand) der EG verwirklicht werden, so u.a. das Wettbewerbsrecht oder die Freizügigkeit für Personen.

Der EWR führte zwar die europäische Integration weiter, er entsprach aber keineswegs den Ambitionen der beteiligten EFTA-Staaten. Auf besonderen Widerstand stieß die Pflicht zum „Nachvollzug" der EU-Rechtsakte – ohne vorheriger Mitgestaltungsmöglichkeit. Aus österreichischer Sicht erwies sich die Teilnahme am EWR als eine nützliche Vorbereitung auf den späteren EU-Beitritt.

2.3. DER UMBRUCH IM OSTEN

Das Konzept der (west)europäischen Einigung ging von einem in Westen und Osten geteilten Europa aus. Auf ein Ende des Kommunismus war die Gemeinschaft nicht vorbereitet. Durch den politischen Umbruch im Osten, der auch eine Änderung des Wirtschaftssystems und eine handelspolitische Neuorientierung dieser Region zur Folge hatte, erhielt die europäische Integration einen vollkommen neuen Lauf. Die Wiedervereinigung Deutschlands war die wichtigste die Gemeinschaft betreffende Folge der Ostöffnung. Sie verstärkte die Gründe für die Bemühungen um eine politische Einigung Europas und zeigte die Notwendigkeit einer Änderung des ursprünglichen Konzepts deutlich auf.

Die Auflösung aller militärischen, politischen und wirtschaftlichen Bindungen des Ostblocks nach 1989 änderten die Bedingungen für die europäische Integration fundamental. Der Spielraum für die Außenpolitik der neutralen Staaten wurde erheblich vergrößert, die

[1] Liechtenstein wurde später (1995) doch Mitglied des EWR.

Bedenken gegen die Aufnahme neutraler Länder in die Gemeinschaft verloren an Bedeutung. Mit der Auflösung des Warschauer Paktes mutierte zudem die Neutralität zur Folklore.

Vor die größte Herausforderung wurde die Gemeinschaft aber durch die Tatsache gestellt, dass die frei gewordenen Länder im Osten zu potentiellen Beitrittskandidaten wurden.

2.4. Die Erweiterung der EG um Österreich, Schweden und Finnland

Das Binnenmarktprogramm der EG stellte Österreich und die anderen EFTA-Staaten vor ein Problem: Die geplante Vertiefung der Integration in der EG hätte – ungewollt aber zwangsläufig – eine Benachteiligung von Drittstaaten zur Folge. Für Österreich drohte wieder die Gefahr einer Diskriminierung gegenüber einer Region, die mit Abstand der wichtigste Wirtschaftspartner war. Anders als in den siebziger Jahren konnten die neuen Barrieren nur durch eine EG-Mitgliedschaft überwunden werden. Nach einer relativ kurzen innenpolitischen Diskussion entschloss sich Österreich, den Beitritt zur EG anzustreben. Am 17. Juni 1989 beantragte Österreich – als erstes EFTA-Land – die Aufnahme in die EG (unter „Neutralitätsvorbehalt“).

Der Beitrittsantrag kann als mutig bezeichnet werden, da zu jener Zeit die Sowjetunion – die lange Zeit ein Gegner der europäischen Einigung war und sich entschieden gegen eine Teilnahme Österreichs an diesem Prozess ausgesprochen hatte – ihre Großmachtambitionen noch keineswegs aufgegeben hatte. Er war nur vor dem Hintergrund des beginnenden Wandels in der UdSSR („Perestrojka“) möglich, der in Österreich eben früher als anderswo wahrgenommen und genutzt wurde.

Nach Österreich bewarben sich 1991 Schweden, 1992 Finnland und Norwegen um die Mitgliedschaft. Die EU-Kommission befürwortete in einer Stellungnahme vom 1. August 1991 das österreichische Ansuchen grundsätzlich. Die Wartezeit bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen schien allerdings recht lange zu sein. Sie sollte durch den EWR überbrückt werden. Im Frühjahr 1992 sprach sich der Europäische Rat in Lissabon noch dafür aus, die Beitrittsverhandlungen mit den EFTA-Staaten erst nach der Ratifizierung der Abkommen über die Gründung der Europäischen Union zu eröffnen. Im Laufe des Jahres 1992 kam es aber – offensichtlich im Zusammenhang mit Schwierigkeiten bei der

Ratifizierung des Maastricht-Vertrages – zu einem Umbruch. Der Europäische Rat in Edinburgh stimmte im Dezember 1992 einem Verhandlungsbeginn mit den Bewerbern Anfang 1993 zu.

Die Beitrittsverhandlungen wurden am 1. Februar 1993 eröffnet. Am 11. und 12. April 1994 wurde der endgültige Vertragstext von allen Beteiligten akzeptiert. Die feierliche Unterzeichnung der Abkommen fand am 24. Juni 1994 anlässlich des Europäischen Rates (ER) in Korfu statt. Bereits am 12. Juni sprach sich die österreichische Bevölkerung in einer Volksabstimmung mit einer Zweidrittelmehrheit für den EU-Beitritt aus. Auch in Finnland (16. Oktober 1994) und Schweden (13. November 1994) gab es bei Volksabstimmungen eine Mehrheit für den Beitritt, in Norwegen fiel hingegen das Referendum negativ aus. Nach Hinterlegung von Ratifikationsurkunden durch die Parlamente aller EU-Länder, des EU-Parlaments und der Parlamente der Beitrittsländer trat die Vereinbarung am 1. Jänner 1995 in Kraft.

2.5. Grundlagen der Europäischen Union: Der Vertrag von Maastricht

Die Erfolge des Binnenmarktprojektes sowie der Umbruch im Osten waren Grund für neue, weitreichende Pläne einer Ausweitung und Vertiefung der Integration in Europa. Der ER in Rom hat im Dezember 1990 eine Regierungskonferenz mit der Aufgabe eingesetzt, ein Konzept für eine politische Union sowie für eine Währungsunion auszuarbeiten. Das Ergebnis war der Vertrag über die Europäische Union (EUV), der vom Europäische Rat in Maastricht im Dezember 1991 verabschiedet wurde. Er wurde im Februar 1992 unterzeichnet und trat nach einer mühsamen Ratifikation am 1. November 1993 in Kraft. Das erste Konzept einer „Europäische Union“ hat 1975 der belgische Premier Tindemans ausgearbeitet. Anfang der achtziger Jahre haben die Außenminister Genscher und Colombo sowie das Europäische Parlament (unter Führung von Spinelli) Unionspläne vorgelegt.
Die Europäische Union beruht auf drei Säulen: Der Gemeinsamen Wirtschaftspolitik (EG), der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Im wirtschaftlichen Bereich ist das Ziel die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

In der Wirtschaftsunion wird der Binnenmarkt und die in ihm verwirklichten „vier Freiheiten“ (freier Waren-, Personen-, Dienst-

leistungs- und Kapitalverkehr) um die wirtschaftspolitische Koordination und weitere Politikbereiche ergänzt. Dazu zählen die Kohäsion (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt) sowie die Umweltpolitik, Industriepolitik, Verbraucherschutz, Forschungs- und Technologiepolitik, berufliche Fortbildung, Jugendpolitik, Kultur und Gesundheitswesen. Eine Ergänzung des Binnenmarktes ist die Währungsunion mit einer Einheitswährung und einer gemeinsamen Geldpolitik sowie die Unionsbürgerschaft.

3. *Die EU vor neuen Aufgaben und Herausforderungen*

3.1. Stärkung der Union – mit Vorbehalt: Der Vertrag von Amsterdam

Im Vertrag von Maastricht blieben zahlreiche Fragen der Integration offen. Der Maastricht-Vertrag sah daher die Einberufung einer Regierungskonferenz (IGC) vor, in der über wichtige Reformen der Union beraten werden sollte. Zur Vorbereitung der Regierungskonferenz wurde eine „Reflexionsgruppe“ bestellt, deren Bericht dem ER in Madrid (Dezember 1995) vorlag.

Die EU-Regierungskonferenz wurde vom Europäischen Rat am 29. März 1996 in Turin eröffnet und durch laufende Beratungen, insbesondere durch monatliche Treffen der Außenminister fortgesetzt. Wichtige Weichenstellungen waren die Tagungen des ER im Dezember 1996 in Dublin sowie im Mai 1997 in Nordwijk. Auf der Tagung des ER von Amsterdam einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Union am 18. Juni 1997 auf den „Entwurf des Vertrags von Amsterdam“.

Dieses Abkommen wurde am 2. Oktober 1997 von den Außenministern unterzeichnet. Es trat nach dem Abschluss der Ratifikationsverfahren am 1. Mai 1999 in Kraft[2]). Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden innerhalb von etwa 10 Jahren bereits zum dritten Mal (EEA 1986, Vertrag von Maastricht 1993) die Grundlagen der EG/EU geändert.

---

[2] Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde auch der bisherige Vertrag über die Europäische Union und über die Europäische Gemeinschaft - der im Laufe der Jahre mit jeder Abänderung immer komplexer wurde - vereinfacht und neu kodifiziert. Die einzelnen Artikel wurden neu nummeriert.

Folgende vier Ziele wurden mit dem Vertrag angestrebt:

- Beschäftigungspolitik und Bürgerrechte zu einem zentralen Anliegen der EU machen;
- Die noch bestehenden Hindernisse für die Freizügigkeit zu beseitigen und die innere Sicherheit zu erhöhen;
- Die Stellung Europas in der Welt zu verstärken;
- Die Institutionen im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung effizienter zu gestalten.

Der Vertrag von Amsterdam brachte Änderungen u.a. in folgenden Bereichen: Das Europäische Parlament wurde aufgewertet, da mehr als zwei Drittel aller Entscheidungen der EU dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen, in dem das Parlament dem Rat gleichberechtigt gegenübersteht. Das Verfahren der Mehrheitsentscheidung wurde bei neuen Vertragsartikeln – Beschäftigung, soziale Ausgrenzung, Gleichbehandlung, Gesundheitswesen, Transparenz, Betrugsbekämpfung, Statistik, Datenschutz und Zusammenarbeit im Zollwesen – eingeführt. Bei sensiblen Themen, wie z. B. dem Steuerrecht, blieb es bei der Einstimmigkeit. Das Amtseinsetzungsverfahren in der Kommission wurde geändert, die Rolle des Kommissionspräsidenten gestärkt. Der Europäische Gerichtshof erhielt zusätzliche Rechte. Die Stellung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen wurden durch die Ausdehnung ihrer Anhörungsrechte erhöht. Durch das Prinzip der „engen Zusammenarbeit“ bzw. der „Flexibilität“ wurde für die integrationswilligeren Mitgliedstaaten die Möglichkeit geschaffen, die Zusammenarbeit im institutionellen Rahmen der Union zu vertiefen.

In einigen zentralen Anliegen der Reform der Institutionen – der Größe der Kommission, der Änderung der Stimmverteilung im Rat sowie der Bestimmung von Bereichen mit Mehrheitsentscheidungen – konnte keine Einigung erzielt werden.

In den Vertrag von Amsterdam wurde auch das Schengen-Abkommen aus dem Jahr 1985 übernommen, mit welchem die Voraussetzungen für den Wegfall von Personenkontrollen an der Grenze geschaffen wurden (Zusammenarbeit bei der Überwachung der Außengrenzen). Dem Schengen-Abkommen sind bisher noch nicht alle EU-Staaten beigetreten.

Der Vertrag von Amsterdam brachte auch Neuerungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Mit der „Gemeinsamen Strategie“ wurde ein neues Instrument geschaffen, das eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit vorsieht. In das Abkommen wurden auch die „Petersberg-Aufgaben“ aufgenommen. Vereinbart wurde die Bestellung eines hohen Vertreters der GASP, welcher die EU als „Außenminister“ vertritt. Mit dieser Aufgabe wurde Javier Solana im Juni 2000 betraut.

Der ER von Amsterdam verabschiedete auch einen Stabilitäts- und Wachstumspakt, in dem die hohe Priorität der Beschäftigung festgelegt wurde. Die einzelstaatliche Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik blieb allerdings uneingeschränkt bestehen.

Anfang 1995 traten die Vereinbarungen der Uruquay-Runde des GATT in Kraft, die eine Reform des GATT, die Gründung der Welthandelsorganisation WTO, sowie die Schaffung eines Abkommens über den Handel mit Dienstleistung (GATS) zum Gegenstand hatten.

3.2. Europäische Währungsunion bis 2002

Die Koordinierung der Währungspolitik wurde bereits im Gründungsvertrag der EWG festgelegt, doch kam dieser Aufgabe lange Zeit keine besondere Bedeutung zu. Im Jahr 1979 wurden die Währungen der EG-Staaten durch das EWS (Europäisches Währungssystem), das nur geringe Schwankungen zuließ, gebunden. Infolge zu großer innerer Spannungen kam es im September 1992 zu einer EWS-Krise, in deren Folge Italien und Großbritannien ihre Teilnahme am Wechselkursmechanismus aussetzten und ihre Währungen, ebenso wie Spanien und Portugal, stark abwerteten. Im August 1993 mussten infolge einer neuerlichen Krise die Bandbreiten für Interventionen für Wechselkurse im Rahmen des EWS von bisher +/-2,5% auf +/-15% ausgeweitet werden.

In verschiedenen Studien wurde die Notwendigkeit aufgezeigt, die zunehmende „reale“ Integration der EG durch eine monetäre zu ergänzen, doch waren die Widerstände gegen eine so weitgehende Preisgabe der wirtschaftspolitischen Autonomie – vor allem in Deutschland – groß. Eine Einigung kam erst nach dem Zusammenbruch des Regimes in der früheren DDR zustande. Frankreich und Großbritannien hatten anfangs erhebliche Bedenken gegen eine Wiedervereinigung

Deutschlands. Erst die Zustimmung Deutschlands zu einer gemeinsamen Währung – mit der die Möglichkeit einer Dominanz dieses Landes beschränkt werden sollte – ebnete den Weg zu einem Kompromiss.

Kommissionspräsident Delors legte Ende der achtziger Jahre einen Bericht zur Gründung einer Wirtschafts- und Währungsunion vor, der vom Europäischen Rat in Madrid im Jahr 1989 angenommen wurde. Im Vertrag von Maastricht (1991) einigten sich dann die EG-Staaten auf die Einführung einer gemeinsamen Währung.

Die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion (EWU) wurde an die Erfüllung von Konvergenzkriterien („Maastricht-Kriterien") gebunden. Diese Kriterien betreffen die Preisstabilität, das Defizit der öffentlichen Haushalte und die Staatsverschuldung, die Wechselkursstabilität im Rahmen des EWS und das Niveau der langfristigen nominellen Zinsen. Zur Steuerung der Geldpolitik sah der Vertrag von Maastricht ein Europäisches System der Zentralbanken (ESZB) sowie eine unabhängige Europäische Zentralbank (EZB) vor.

Der Weg zur Währungsunion fand in drei Stufen statt. Die erste Stufe, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, begann schon im Juli 1990. Im Jahr 1994 trat die zweite Stufe in Kraft: Die Kapitalmärkte wurden völlig liberalisiert, das Europäische Währungsinstitut (EWI) nahm in Frankfurt seine Arbeit auf. Der ER von Madrid einigte sich im Dezember 1995 darauf, dass die neue Einheitswährung den Namen Euro tragen sollte. Am 1. Juli 1998 wurde die Europäische Zentralbank gegründet.

Im März 1998 wurden die von der Europäischen Kommission und vom EWI ausgearbeiteten Konvergenzberichte vorgelegt, in welchen die Erfüllung der Konvergenzkriterien durch die EU-Länder beurteilt wurde. Als besonders schwierig erwies sich dabei die Senkung der Defizite der öffentlichen Haushalte auf weniger als 3% des BIP. Auf Grundlage der Konvergenzberichte beschloss der ER auf seiner Tagung im Mai 1998, dass 11 Länder – darunter auch Österreich – in die WWU eintreten sollten. Der Übergang in die dritte Stufe wurde für den 1. Jänner 1999 festgelegt.

Die gemeinsame Währung (zunächst) nicht einführen werden Großbritannien und Dänemark, für welche im Vertrag von Amsterdam besondere Regeln vereinbart wurden. Beide Staaten nehmen an der

Endstufe der Währungsunion auch bei der Erfüllung der Konvergenzkriterien nicht teil (opting out), können aber die Aufnahme beantragen (opting in). Dänemark lehnte in einer Volksabstimmung am 28. September 2000 die Übernahme des Euro ab. Den Euro nicht einführen wird ferner Schweden (freiwillige Nicht-Teilnahme). Griechenland erfüllte bei der Prüfung im Jahr 1998 die Konvergenz-Kriterien nicht. Infolge eines erfolgreichen Stabilisierungs-Programms kam Griechenland den Bedingungen für die Teilnahme nach, der Beitritt in die EWU fand am 1. Jänner 2001 statt. Die nicht an der EWU teilnehmenden EU-Länder wurden in einen neuen Wechselkurs-Mechanismus (EWS II) eingebunden, dessen Grundzüge vom ER in Dublin im September 1996 beschlossen wurden. Er sieht u.a. eine Schwankungsbreite zum Euro von +/- 15% vor.

Am 1. Jänner 1999 wurde die Verantwortung für die Geldpolitik von den Zentralbanken der Teilnehmerländer an der EWU an das ESZB übertragen. Zu diesem Stichtag wurde auch der Wechselkurs des Euro auf Grundlage der am 31. Dezember 1998 unwiderruflich festgelegten ECU-Kurse fixiert. Dieser erste indikative Wechselkurs betrug 1,16675 USD bzw. 132,80 Yen für 1 Euro. Im Verlauf der Jahre 1999 und 2000 verlor der Euro gegenüber den meisten Währungen an Wert.

Der endgültige Übergang zu einer gemeinsamen Währung ist für das Jahr 2002 vorgesehen. Die Umstellung auf das Euro-Bargeld beginnt am 1. Jänner, die Umstellungsphase soll lt. Beschluss des ECOFIN vom November 1999 höchstens zwei Monate dauern.

4. Agenda 2000: Vorbereitung der Union auf die Erweiterung

Der ER von Madrid 1995 beauftragte die Kommission, in Vorbereitung der Erweiterung folgende Dokumente auszuarbeiten: Ein Grundsatzpapier („Impact Study“), in dem die Auswirkungen der Erweiterung auf die einzelnen gemeinsamen Politiken der Union, insbesondere auf die Agrar- und Strukturpolitik untersucht werden sollen; eine detaillierte Analyse der Methoden für die Erstellung der Haushalte der Union nach dem Jahr 1999, die die vom Europäischen Rat in Edinburgh angenommenen Regeln ersetzen sollen; sowie eine Analyse der möglichen Übergangsbestimmungen und zeitlichen Ausnahmeregelungen für die einzelnen Beitrittswerber.

Diesen Aufforderungen entsprechend legte die Kommission dem Europäischen Parlament am 16. Juli 1997 das Dokument Agenda 2000 vor, das Vorschläge zur Reform der Agrar- und Strukturpolitik, sowie einen Finanzierungsrahmen für die Union in den Jahren 2000/2006 unter Berücksichtigung der Erweiterung enthielt. Nach grundsätzlicher Genehmigung der Agenda durch den ER in Luxemburg (Dezember 1997), brachte die Kommission am 18. März 1998 eine „Mitteilung" über die „Erstellung einer neuen finanziellen Vorschau für den Zeitraum 2000/2006" mit zum Teil revidierten Daten ein.

Der ER in Berlin einigte sich am 24. März 1999 nach sehr kontroversiellen Verhandlungen auf einen politischen Kompromiss, in welchem die Vorschläge der Agenda z. T. revidiert wurden. Die Beschlüsse wurden vor allem wegen der unzureichenden Änderungen des Agrarsystems kritisiert.

Laut der vom ER in Berlin vereinbarten Finanziellen Vorschau wurden für die gesamte Periode 2000 bis 2006 Ausgaben (Mittel für Verpflichtungen) für die „alten" EU-Mitglieder sowie für die Erweiterung (EU 21) von insgesamt 704,3 Mrd. EUR festgelegt. Davon entfallen auf die EU 15 (ohne Mittel für die Vorbereitung der Erweiterung) 624,4 Mrd. EUR, für die Vorbereitung (Heranführung) und die Erweiterung (Beitrittsbeiträge) insgesamt 79,9 Mrd. EUR. Die Ausgaben für die Landwirtschaft für die EU 15 sind mit 297,7 Mrd. EUR dotiert, für die Strukturpolitik der EU 15 sind 213 Mrd. EUR vorgesehen, davon 18 Mrd. EUR für den Kohäsionsfonds. Von den Gesamtausgaben der EU 21 (d. h. einschließlich der Mittel für die Heranführung und Erweiterung) werden nach den Berliner Beschlüssen über die Periode 2000 bis 2006 88,7% für die EU 15 verwendet, 3,1% für die Heranführung und 8,2% für die Erweiterung. Auf die Landwirtschaft der EU 21 entfallen 44,6% der Gesamtausgaben, auf die Strukturpolitik 36,9%.

5. *Reformbedarf der Union*

Die EU stützt sich immer noch weitgehend auf Institutionen und Verfahren, die bei der Schaffung der EWG festgelegt wurden, die aber heute dem weitaus größeren Umfang der Aufgaben nicht mehr entsprechen. Im Vertrag von Amsterdam wurden wichtige Fragen der Reform der Institutionen ausgeklammert. Die bevorstehende Erweite-

rung macht Reformen der Institutionen, die an die größere Zahl der Mitglieder angepasst werden müssen, erforderlich.

In einem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam wurde für die Reformen ein zweistufiges Konzept festgehalten: Eine begrenzte Reform vor der ersten Erweiterung und eine umfassende Reform, bevor die Zahl der EU-Mitglieder zwanzig überschreitet. Der ER in Wien (1998) brachte in dieser Frage keinen Fortschritt.

Der ER von Köln (3. und 4. Juni 1999) beschloss, eine Regierungskonferenz einzuberufen, um die in Amsterdam nicht geregelten institutionellen Fragen zu lösen. Der Auftrag dieser Regierungskonferenz erstreckte sich gemäß dem Amsterdamer „Protokoll" auf folgende Themen: Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission; Stimmenwägung im Rat (Neuwägung, Einführung einer doppelten Mehrheit; Schwelle für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit); Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Rat.

Im September 1999 erteilte der Präsident der Europäischen Kommission Prodi an J.L. Dehaene, Richard von Weizsäcker und Lord Simon („Drei Weise") den Auftrag, einen Bericht zu den institutionellen Auswirkungen der EU-Erweiterung auszuarbeiten. In der am 18. Oktober 1999 vorgelegten Stellungnahme wurde das vom ER in Amsterdam vorgeschlagene zweistufige Reformkonzept als nicht mehr aktuell bezeichnet. Zusätzlich zu den drei, vom Europäischen Rat in Amsterdam explizit genannten Reformvorhaben, werden von den „Drei Weisen" folgende Bereiche genannt, in welchen Anpassungen der bestehenden EU-Regelungen erforderlich wären: größere Flexibilität der Organe, Außenvertretung der Union in Angelegenheiten wie Dienstleistungshandel oder internationale Währungsangelegenheiten; Frage der Rechtspersönlichkeit der Union, Einbeziehung der Aufgaben der Westeuropäischen Union in die EU. Ferner wurde vorgeschlagen, den EU-Vertrag in zwei Teile aufzuspalten: Im grundlegenden Vertrag sollten nur die Ziele, Grundsätze und allgemeine politische Leitlinien, sowie der institutionelle Rahmen festgehalten werden.

Die vom ER in Helsinki (Dezember 1999) mit der Institutionenreform beauftragte Regierungskonferenz nahm im Februar 2000 ihre Arbeit auf und legte dem ER in Feira im Juni 2000 einen Bericht über den Stand der Arbeiten vor. Parallel zu den Arbeiten der Regierungskonferenz arbeitete ein Konvent aus Vertretern verschiedener Institutionen und

nationaler Parlamente unter Leitung des früheren deutschen Bundespräsidenten Herzog eine Charta der Grundrechte aus, der der ER in Biarritz im Oktober 2000 zustimmte.

Der ER in Nizza (Dezember 2000) hat sich nach langen und mühsamen Verhandlungen auf einem Kompromiss zur Institutionenreform geeinigt. Die Stimmverteilung im Ministerrat sieht eine Stärkung der großen Länder vor, die dafür auf ihren zweiten Vertreter in der Kommission verzichten.

In der EU-Kommission werden ab 2005 alle Mitgliedsländer mit je einem Kommissar vertreten sein. Wenn die Union auf 27 Mitgliedsstaaten anwächst, soll es zu einer Verkleinerung kommen, wobei alle Mitgliedsstaaten gleichberechtigt an der dann nötigen Rotation der Kommissare teilnehmen werden.

Für eine qualifizierte Mehrheit im EU-Rat werden zunächst 71%, nach der Erweiterung 73% der Stimmen nötig sein. Zusätzlich muss eine Mehrheit der Mitgliedsländer dafür stimmen und die Länder, die eine Einigung befürworten, müssen mehr als 62% der Bevölkerung der EU repräsentieren. Die Mehrheitsentscheidungen wurden um 40 Artikel des EG-Vertrages ausgeweitet. Die Beschränkung des Einstimmigkeitsprinzips (Vetorecht) blieb somit weit unter den Erwartungen zurück.
Die EU-Grundrechtscharta wurde vom ER in Nizza angenommen, sie hat aber keinen rechtsverbindlichen Status.

6. Osterweiterung der EU

Nach dem politischen Umbruch sowie der Rückkehr zur Demokratie mussten die Länder Osteuropas eine schwierige Transformation von einem planwirtschaftlichen zu einem marktwirtschaftlichen System bewältigen. Die Auflösung der osteuropäischen Integrationsgemeinschaft, des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe, sowie der Zerfall der für sie wichtigsten Absatzmärkte in der Sowjetunion und in Ostdeutschland zwang sie zu einer schnellen Neuorientierung ihres Außenhandels von Ost nach West. Die EU war sich von Anfang an ihrer Verpflichtungen gegenüber Osteuropa bewusst und unterstützte den Wirtschaftsumbau sowie die Reintegration dieser Länder in die europäische Wirtschaft wirksam durch finanzielle und technische Hilfe.

Von großer Bedeutung war die schnelle Öffnung der Märkte der EU für Produkte aus Osteuropa. Den ersten Schritt in diese Richtung stellte die (vorübergehende) Einbeziehung der meisten Oststaaten in das Allgemeine Präferenzsystem (einseitige Zollbegünstigungen für Entwicklungsländer) der EU dar. Das wichtigste Instrument für eine enge wirtschaftliche Anbindung der Länder Osteuropas an die EU waren die Europa-Verträge. Die ersten Abkommen dieser Art wurden bereits im Dezember 1991 mit Ungarn, Polen und der damaligen CSFR unterzeichnet, die den Handel betreffenden „Interimsverträge" mit diesen Ländern traten im März 1992 in Kraft. In den Folgejahren wurden Europa-Verträge mit weiteren Oststaaten – insgesamt zehn Ländern – abgeschlossen. Mit diesen Verträgen wurde eine Freihandelszone zwischen der EU und den Ländern Osteuropas gebildet. Die EU baute die Zölle für Industriewaren aus den osteuropäischen Ländern schnell ab, für Oststaaten ist eine Abbaufrist bis 2001 vorgesehen.

Dem Wunsch nach Aufnahme der 10 Länder aus Osteuropa (sie werden im EU-Jargon als MOEL bzw. MOL bezeichnet) stand die Union allerdings anfangs skeptisch gegenüber. Die Präambel der Europa-Verträge enthielt zwar eine Beitrittsoption, die festhält, dass das assoziierte Land die Mitgliedschaft anstrebt, und dass die Europa-Abkommen bei der Verwirklichung dieses Ziels hilfreich sein werden. Eine Aufnahme auch zuzusagen, war aber die Gemeinschaft damals nicht bereit. Erst der ER in Kopenhagen im Jahr 1993 brachte in der Beitrittsfrage eine Wende. Den assoziierten Ländern wurde eine Aufnahme in Aussicht gestellt, sofern sie den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachkommen können und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen erfüllen.

Die Ursachen für diesen Meinungswechsel waren vielschichtig. Politische Überlegungen standen im Vordergrund. Von Bedeutung war die Erfahrung, dass der Übergang zu einer Demokratie in den meisten Ländern Osteuropas zwar relativ gut bewältigt werden konnte, dass aber die Transformation zu einer funktionierenden Marktwirtschaft weitaus schwieriger und schmerzhafter als erwartet ist. Die Gefahr war nicht von der Hand zu weisen, dass durch ernste wirtschaftliche Rückschläge eine Zone politischer Instabilität an der Grenze der Union entstehen könnte. Die Aufnahme in die EU schien als der sicherste Weg zu einer wirtschaftlichen Prosperität. Im Laufe der Jahre 1994 bis 1996 stellten

die 10 osteuropäischen Länder, mit welchen die EU Europa-Abkommen abschloss, Anträge auf die Aufnahme in die Union.

Der ER in Madrid (Dezember 1995) beauftragte die Kommission, Stellungnahmen („Avis“) zu allen Beitrittsanträgen auszuarbeiten. Der ER in Turin (März 1996) sprach sich dafür aus, die Beitrittsverhandlungen mit den osteuropäischen Ländern gleichzeitig mit den Verhandlungen mit Zypern, d. h. sechs Monate nach Abschluss der Regierungskonferenz zu beginnen.

In der Agenda 2000 (Sommer 1997) operationalisierte die Kommission die vom ER in Kopenhagen festgelegten Kriterien für den EU-Beitritt. Bei den politischen Kriterien wird die Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz der Minderheiten geprüft. Im wirtschaftlichen Bereich wird vom Mitglied „eine funktionsfähige Marktwirtschaft“ sowie die „Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“ erfordert. Bei dem „Acquis-Kriterium“ geht es um die Verpflichtung, sich die Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen und den gemeinsamen Rechtsbestand der Union zu übernehmen.
Auf dieser Grundlage empfahl die Kommission in Stellungnahmen (Avis) die Aufnahme von Verhandlungen mit fünf Ländern (Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien, Estland). Die anderen fünf Beitrittswerber (Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Lettland, Litauen) sollten auf die Aufnahme intensiv vorbereitet werden. Der ER in Luxemburg (Dezember 1997) folgte dieser Empfehlung. Im März 1998 wurde der Beitrittsprozess eröffnet, im November 1998 nahm die Kommission die Beitrittsverhandlungen mit den „Luxemburg 5“ auf.

Der ER in Helsinki (Dezember 1999) beschloss, auch mit den übrigen 5 Beitrittswerbern aus Osteuropa („Helsinki 5“), die ursprünglich noch nicht als „integrationsreif“ angesehen wurden, im Frühjahr 2000 Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Der Krieg im Kosovo wirkte bei dieser Entscheidung mit. Einschließlich Zypern und Malta wird mit 12 Ländern über den Beitritt verhandelt. Auch die Türkei wurde als ein EU-Beitrittskandidat anerkannt, allerdings ohne den Beginn der Verhandlungen festzulegen. Nach der Beseitigung der politischen Hindernisse dürfte auch Kroatien bald in den Kreis der Beitrittswerber aufgenommen werden. Die EU betonte allerdings, dass die Verhandlungen den Fortschritten der Kandidaten gemäß mit unterschiedlichem

Tempo geführt und auch zu verschiedenen Zeitpunkten abgeschlossen werden sollen.

Über die Erfolge der Beitrittskandidaten bei der Erfüllung der Aufnahmekriterien bereitet die Kommission jährlich einen Fortschrittsbericht aus. Dem im November 2000 veröffentlichten dritten Bericht stellte sie ein „Strategiepapier zur Erweiterung“ voran, das eine detaillierte „Wegskizze“ für die Jahre 2001 und 2002 mit Vorschlägen für die schrittweise Lösung der noch offenen Fragen enthält. Auf dieser Grundlage könnten nach Auffassung der Kommission im Laufe des Jahres 2002 die Beitrittsverhandlungen mit jenen Bewerberländern abgeschlossen werden, welche alle Kriterien für die Mitgliedschaft erfüllen, sodass ab Ende 2002 die Union in der Lage wäre, neue Mitgliedstaaten aufzunehmen. Wird der 18-24 Monate dauernde Prozess der Ratifikation der Beitrittsverträge hinzugezählt, ergibt sich der Beginn 2005, bestenfalls Ende 2004 als ein realistischer Termin für die ersten Beitritte. Dieses Szenario nahmen einige Länder Osteuropas mit Enttäuschung zur Kenntnis. – Die Kommission erinnerte in diesem Zusammenhang, dass die institutionellen Reformen der Europäischen Union eine wesentliche Voraussetzung für die Aufnahme der ersten Bewerberländer sind.

Die Beitrittskandidaten legten bisher ca. 500 Anträge für Übergangsfristen (großteils die Landwirtschaft betreffend) vor. Bei der Vorbereitung der gemeinsamen Standpunkte zu diesen Anträgen wird die Kommission zwischen drei Kategorien unterscheiden: Als „annehmbar“ werden Übergangsregelungen technischer Art bezeichnet, die keine größeren Auswirkungen auf den Wettbewerb oder das Funktionieren des Binnenmarktes haben werden; als „verhandlungsfähig“ gelten Anträge mit bedeutsameren Auswirkungen auf den Wettbewerb oder den Binnenmarkt und Anträge für längere Zeiträume oder Bereiche mit größerer Tragweite. Die Kommission kann unter bestimmten Bedingungen die Annahme von Übergangsregelungen dieser Art empfehlen; dabei sollen Auswirkungen auf die Bereiche Gesundheit, Sicherheit, Umwelt, Verbraucherschutz, Rechte der Bürger bzw. den Haushalt der Union berücksichtigt werden. Anträge auf Übergangsregelungen, die grundlegende Probleme mit sich bringen, gelten als „unannehmbar“ und werden nicht angenommen.

Den Schlussfolgerungen des ER von Feira entsprechend, schlug die Kommission eine geänderte Methode für die Verhandlungen mit der

„Helsinki-Gruppe“ (Bewerberländer, mit denen erst seit 2000 verhandelt wird: Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und Slowakei) vor, um zu den Kandidaten der Luxemburg-Gruppe aufschließen zu können.

In den Länderberichten wird den Beitrittskandidaten bescheinigt, dass sie sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch bei der Übernahme des Besitzstands bedeutend vorangekommen sind. Die Fortschritte beim Auf- und Ausbau der Institutionen, die für die Umsetzung des Besitzstands benötigt werden, waren aber sehr unterschiedlich.

Bei der Prüfung der politischen Kriterien stellte die Kommission fest, dass die Stärkung der demokratischen Institutionen, die Achtung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte seit dem letzten Jahr insgesamt fortgeschritten ist. Die Reform bzw. der Ausbau des Rechtswesens muss schneller vorangetrieben werden, um die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und die wirksame Durchsetzung des Besitzstands zu gewährleisten. In den meisten Ländern ist die nach wie vor sehr weitverbreitete Korruption besorgniserregend.

Die wirtschaftliche Leistung der Beitrittsländer im letzten Berichtszeitraum wurde insgesamt als gut beurteilt. In Bezug auf die wirtschaftlichen Kriterien wurden von der Kommission die besten Noten an Estland, Ungarn und Polen vergeben. Diese Länder verfügen über eine funktionierende Marktwirtschaft und dürften auch das zweite Kriterium (dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten) in naher Zukunft erfüllen können (im Bericht 1999 wurde nur von „mittelfristig“ gesprochen). Tschechien und Slowenien wurden um eine Spur nachgereiht: Sie können als Marktwirtschaftsländer angesehen werden und dürften in naher Zukunft in der Lage sein das zweite Kriterium zu erfüllen (gleicher Forschritt wie im Falle Estlands, Ungarns und Polens), sofern sie die noch anstehenden Reformen abschließen und umsetzen. Lettland kann ebenfalls als Marktwirtschaft eingestuft werden; dies gilt erstmalig auch für Litauen und die Slowakei. Diese drei Länder dürften aber erst mittelfristig in der Lage sein, das zweite Kriterium zu erfüllen. Bulgarien erfüllt keines der beiden Kriterien, erzielte jedoch deutliche Fortschritte. Die Fortschritte Rumäniens im Hinblick auf die Erfüllung der Kriterien sind unzureichend.

Bei der Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des gemeinsamen Besitzstands der Union erzielten die meisten Bewerberländer im

vergangenen Jahr bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften gute Fortschritte. Geringer waren hingegen die Fortschritte beim Auf- und Ausbau von Institutionen, die für die Um- und Durchsetzung des Besitzstands erforderlich sind. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Verwaltungskapazitäten in den Beitrittsländern nach wie vor schwach entwickelt sind.

Der ER in Nizza im Dezember 2000 ist dem Wunsch der Beitrittskandidaten, den Termin für die Aufnahme festzulegen, etwas nähergekommen. Die EU-Regierungschefs drückten den (unverbindlichen) Wunsch aus, die ersten Beitrittskandidaten bereits an der nächsten Wahl in das EU-Parlament im Juni 2004 teilnehmen zu lassen, was eine vorherige Aufnahme voraussetzt.

7. Österreich in der EU

Österreich war seit 1972 mit der EG durch Freihandelsverträge verflochten. Am 1. Jänner 1994 trat der Vertrag über den EWR in Kraft, mit welchem in Österreich im Rahmen der EFTA die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt verwirklicht wurde. Am 17. Juni 1989 stellte Österreich den Antrag auf die Aufnahme in die EG. Ende Jänner 1991 legte die Europäische Kommission ein positives Gutachten („Avis") zum österreichischen Beitrittsantrag vor. Die Beitrittsverhandlungen begannen am 1. Februar 1993. Als schwierig erwiesen sich insbesondere die Kapitel über den Transit und bilaterale Transportvereinbarungen sowie über die Agrar- und Regionalbestimmungen. Am 26. März 1994 wurde durch den Kompromiss von Ioannina eine wichtige Beitritts-Hürde beseitigt: Die EU-Staaten konnten eine Lösung für die Finanzierung sowie für die Sperrminorität bei Abstimmungen im Rat nach der Erweiterung finden. Am 30. März 1994 wurde eine grundsätzliche politische Einigung zwischen der EU und allen vier Beitrittskandidaten erreicht, am 12. April 1994 wurden die Verhandlungen positiv abgeschlossen. Am 5. Mai 1994 beschloss der österreichische Nationalrat ein Beitrittsgesetz. Die dort vorgesehene Volksabstimmung ergab am 12. Juni 1994 eine Zustimmung von 66,6% für den Beitritt. Der Beitrittsvertrag wurde am 24. Juni 1994 anlässlich des ER in Korfu unterzeichnet und vom österreichischen Nationalrat am 11. November 1994 ratifiziert.

Mitglied der EU wurde Österreich Anfang 1995. Zu diesem Stichtag übernahm es die Bestimmungen des Binnenmarktes, wobei es z. T. längere Übergangsbestimmungen gab. Die Autonomie in der Wirtschaftspolitik ging in wichtigen Bereichen an Organe der Gemeinschaft über. Betroffen waren insbesondere die Agrarpolitik, die Handelspolitik, die Wettbewerbspolitik und die Regionalpolitik. Aufgrund seines deutlich über dem EU-Durchschnitt liegenden Einkommens wurde Österreich zu einem Nettozahler an den EU-Haushalt.

Die Wohlfahrtseffekte des EU-Beitrittes für Österreich in den Jahren 1995 bis 1998 wurden von Breuss (1999) auf insgesamt 1,33% des BIP geschätzt. Der „traditionelle" Integrationseffekt (Handelsschaffung bzw. Handelsumlenkung) allein beläuft sich auf 1,24% des BIP. Hiezu kommen weitere positive Effekte, u.a. infolge des Zollabbaus gegenüber den Drittstaaten (Eintritt in die Zollunion), der Senkung der Transaktionskosten im Außenhandel und durch Verringerung der nationalen Ausgaben für die Landwirtschaft (Übernahme der GAP), die auf jeweils 0,2 bis 0,3% des BIP geschätzt werden. Die Integrationsgewinne werden u.a. durch die Nettozahlungen an den Gemeinschafts-Haushalt (0,4% des BIP) und den Ausfall von Zolleinnahmen (0,2% des BIP) reduziert.

Das Schengen-Abkommen, mit welchem die Bedingungen für den Wegfall von Personenkontrollen an der Grenze geschaffen wurden, trat in Österreich im Bezug auf den Luftverkehr am 1. Dezember 1997, insgesamt am 1. April 1998 in Kraft.

Österreich ist von der Weiterentwicklung der EU betroffen. Von großer Bedeutung sind die Auswirkungen der Liberalisierung der Telekommunikation und der Energieversorgung, die noch nicht abgeschlossen sind.

Einen besonders tiefgreifenden Einschnitt stellt die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion dar. In Vorbereitung auf den Eintritt in die Währungsunion musste Österreich Mitte der 90er Jahre mit Hilfe von zwei „Sparpaketen" das Defizit der öffentlichen Haushalte unter 3% des BIP bringen. Der EU-Stabilitätspakt machte eine weitere Reduktion des Defizits erforderlich: für das Jahr 2002 wird von Österreich ein ausgeglichenes Budget angestrebt.

Mit dem Übergang in die 3. Stufe der WWU zu Jahresbeginn 1999 wurde die Verantwortung für die Währungspolitik an das ESZB übertragen. Der Wechselkurs des Schilling zu den an der Währungsunion teilnehmenden Länder wurde unwiderruflich fixiert. Für Österreich gilt ein Umrechnungskurs von 13,7603 ATS für einen Euro. Zu Jahresbeginn 2002 wird der Schilling, nach einer kurzen Übergangsperiode, auch als Bargeld durch den Euro ersetzt.

In der 2. Jahreshälfte 1998 übernahm Österreich die Präsidentschaft im EU-Rat. Im Jänner 2000 beschlossen 14 EU-Mitglieder „Sanktionen" gegenüber Österreich (u. a. Einschränkung bilateraler Kontakte auf Regierungsebene) infolge der Regierungsbeteiligung der FPÖ. Nach einem Bericht von „3 Weisen" wurden die Sanktionen am 13. September 2000 für beendet erklärt.

8. Zusammenfassung und Ausblick

Die Höhen und Tiefen im Europa der Nachkriegszeit wurden im hohen Maße durch das Ost-West-Verhältnis sowie die politische und wirtschaftliche Integration bestimmt. Die erste wichtige Wegmarke war die Teilung Europas durch den Eisernen Vorhang, der unmittelbar an der österreichischen Grenze niederging und Österreich von jenen Regionen trennte, mit welchen es eng verbunden war. Die anfangs vom kommunistischen Osten verfolgten Autarkiebestrebungen ließen Österreich keine andere Alternative als eine wirtschaftliche Zuwendung zu Westeuropa übrig. An der Integration Westeuropas konnte Österreich allerdings nur beschränkt teilnehmen. Die Neutralitätsverpflichtungen standen, aus der damaligen Perspektive, einer Mitwirkung Österreichs nicht nur an sicherheitspolitischen, sondern auch an wirtschaftlichen Zusammenschlüssen im Wege.

Politische und persönliche Rivalitäten vereitelten in den fünfziger Jahren eine wirtschaftliche Einigung Westeuropas. Neben der Zoll- und Wirtschaftsunion EWG mit sechs Mitgliedern wurde die Alternative einer Europäischen Freihandelszone ins Leben gerufen, die in ihrer besten Zeit zehn Mitglieder hatte. Da die EFTA eine „integration light", ohne Abgabe von Souveränitätsrechten war, stand sie (trotz mancher Bedenken) auch dem neutralen Österreich offen. Die Spaltung Westeuropas in zwei Handelsblöcke, die sich gegenseitig diskriminierten, brachte aber Österreich, das wirtschaftlich eng mit der EG verflochten war, Nachteile, die das Außenhandels- und Wirtschaftswachstum dämpften. Die Notwendigkeit, sich auf entfernte EFTA-

Märkte zu orientieren, beschleunigte allerdings in Österreich den Prozess der Strukturanpassung und wirkte sich somit positiv aus.

Mit dem EG/EFTA Brückenschlag 1972/73 wurde der Großteil der Probleme in den Handelsbeziehungen Österreichs zur EG beseitigt (ausgenommen im Agrarsektor). Österreich hätte handelspolitisch glücklich bis zum Ende aller Tage leben können, wenn auch im Ausland alles gleichgeblieben wäre. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahren begannen sich aber die Ereignisse zu überstürzen und schufen eine vollkommen neue Landschaft.

Die erste Wende löste der Versuch der EG aus, den jahrelangen Stillstand beim Wachstum und der Integration durch ein ehrgeiziges Binnenmarkt-Programm mit dem magischen Zieljahr 1992 zu überwinden. Der Erfolg dieses Konzepts war Impuls für weitere Integrationsschritte. Die Vertiefung der Integration innerhalb der EG hätte aber für Österreich – unbeabsichtigt aber unvermeidlich – wieder eine Außenseiter-Position im vereinten Europa (wie Anfang der sechziger Jahre) zur Folge gehabt. Der Versuch einer Ersatzlösung (EWR) erwies sich als untauglich. Österreich entschloss sich daher, nach einer bemerkenswert kurzen Diskussion, die bisherigen EG-Hemmungen zu überwinden und eine Mitgliedschaft in der Gemeinschaft zu beantragen. Dieser Schritt war nur vor dem Hintergrund der sich allmählich abzeichnenden Auflösung der Sowjetmacht möglich.

Der Zusammenbruch des Kommunismus Ende 1989 sowie der Übergang Osteuropas zur Demokratie und Marktwirtschaft änderten die Bedingungen für die europäische Integration fundamental. Die Wiedervereinigung Deutschlands war Anlass und Ursache für verstärkte Bemühungen um eine unwiderrufliche Integration Europas. Im Vertrag von Maastricht wurde das Konzept für eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung vorgelegt und von den Mitgliedstaaten angenommen. Der Vertrag von Amsterdam über die Gründung der Europäischen Union trat im Mai 1999 in Kraft.

Nach einer sehr mühsamen Vorbereitung wurden von den meisten EU-Staaten die Vorgaben für den Eintritt in die Währungsunion (Beschränkung des Budgetdefizits, Senkung der Staatsverschuldung, Preisstabilität) erreicht. Anfang 1999 trat die Währungsunion in die dritte Phase. Der Euro wurde zu einer gemeinsamen Währung.

Der Übergang zur gemeinsamen Währung bereitete Österreich, das seit langem eine Hartwährungspolitik mit Bindung des Schillings an die DM verfolgt, keine Schwierigkeit und brachte greifbaren Nutzen.

Die Union begriff – nach anfänglichem Zögern – die Aufnahme Osteuropas als eine historische Chance und stimmte dem Beitritt dieser Länder grundsätzlich zu. Nach 40 Jahren Planwirtschaft ist Osteuropa aber – trotz Überindustrialisierung und guter Ausbildung – arm. Dies macht eine Integration in die Union, die sich letztlich als ein „Club der Reichen" versteht, schwierig. Die Europäische Union steht gegenwärtig vor der größten Herausforderung seit ihrer Entstehung: Der Erweiterung nach Osteuropa. Sie kann sich dieser Aufgabe nicht entziehen, da politische Instabilitäten in der unmittelbaren Nachbarschaft sie auf Dauer ernsthaft bedrohen würden. Um die Erweiterung mit Erfolg bewältigen zu können, muss die Union ihre Institutionen reformieren.

Österreich zog aus der Ostöffnung bisher großteils Vorteile. Die bevorstehende Osterweiterung der Union wird zwar den Druck auf eine Strukturanpassung in Österreich verstärken, doch überwiegen die politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Chancen die Kosten und Risiken bei weitem.

9. LITERATURHINWEISE

Baumgartner, J., Breuss, F. und Kramer, H., "Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion", WIFO, Februar 1997.

Boeri, T. and Brücker, H., (main authors), "The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Marktets in the EU Member States", Final Report, European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, Berlin and Milano, 2000.

Breuss, F., Handler, H. und Stankovsky, J., "Österreichische Optionen einer EG-Annäherung und ihre Folgen", WIFO-Gutachten, Wien, 1988.

Breuss, F., Handler, H. und Stankovsky, J., "Österreichs Wirtschaft und die EG", WIFO-Monatsberichte, 62(4), 1989.

Breuss, F., "Gesamtwirtschaftliche Evaluierung der EU-Mitgliedschaft Österreichs", WIFO-Monatsberichte, 72(8), 1999.

Handler, H., Kramer, H. und Stankovsky, J., "Verschuldung, Kapitalbedarf und Finanzierung der Oststaaten", WIFO-Studie im Auftrag der Oesterreichischen Kontrollbank, Wien, 1991.

Stankovsky, J., "Österreich in der Europäischen Integration", Europäische Rundschau, (2), 1998.

Stankovsky, J., Plasser, F. und Ulram, P.A., "On the Eve of EU Enlargement", Economic Developments and Democratic Attitudes in East Central Europe, Springer, Wien, 1998.

Stankovsky, J., "Institutionelle Rahmenbedingungen für die Osterweiterung der EU", in: Mayerhofer, P. und Palme, G., (Koordination), "Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Aussengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung (Preparity)", März 2000.

Walterskirchen, E., "Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt", WIFO-Monatsberichte, 71(8), 1998.

WIFO, "Österreich in der Europäischen Union", WIFO-Monatsberichte, Sonderheft 1994.

Zeller, W., "Der lange Weg der europäischen Föderationsidee", NZZ 25.11.2000.

STEUERPOLITIK ALS STANDORTFAKTOR

Peter Takacs

1. *AUFGABEN DER STEUERPOLITIK*

Funktion und Aufgabenstellung, die der Steuerpolitik im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik zugeordnet werden, haben sich im Verlauf des letzten Dezenniums grundlegend gewandelt[1]. Noch bis hinein in die 70er Jahre wurde der Begriff Wirtschaftspolitik als Synonym für den Begriff Stabilisierungspolitik verwendet. Im Rahmen dieser wirtschaftspolitischen Grundkonzeption wurde der Steuerpolitik eine eher nur untergeordnete Bedeutung zuerkannt. Die zentrale und primäre Aufgabe der Steuerpolitik wurde außerhalb dieses stabilitätspolitischen Kernbereiches der Wirtschaftspolitik gesehen. Sie diente dazu, eine als unerwünscht betrachtete Primärverteilung der gesamtwirtschaftlichen Einkommen über progressive Lohn- und Einkommensteuern, z.T. auch spezifische Verbrauchsteuern in eine gerechter empfundene Sekundärverteilung zu transferieren.

Dieses gewohnte Bild der Wirtschaftspolitik hat sich im Verlaufe der 80er Jahre stark gewandelt. Der in der theoretischen Wirtschaftspolitik schon weit früher vollzogene Paradigmenwechsel mit einer wieder stärkeren Rückbesinnung auf neoklassische Traditionen hat in dieser Zeit auch auf die praktische Fiskalpolitik auszustrahlen begonnen. Zentrales Charakteristikum dieser neuen Wirtschaftspolitik ist zunächst einmal ein deutlich höheres Maß an Vertrauen in die Funktionstüchtigkeit von Märkten und Marktprozessen sowie die Rationalität und Eigenverantwortung der am Wirtschaftsgeschehen teilnehmenden Bürger. Die Rolle der Steuerpolitik im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik wird unter dieser geänderten Aufgabenstellung deutlich aufgewertet. Sie wird nunmehr primär unter allokativen Gesichtspunkten beurteilt. Als eine der größten Gefahren für die langfristige Wachstumsentwicklung werden die Verzerrungseffekte erkannt, die durch Steuern auf den Güter- und Arbeitsmärkten induziert werden. Diese Verzerrungseffekte müssen möglichst ausgeschalten

[1] Vgl. Koren–Takacs, "Steuerrreform 1994", in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993, 76.

werden, um Einbußen bei den langfristigen Wachstumspotentialen zu vermeiden. Inspiriert von dieser Neuorientierung in der Wirtschaftspolitik wurde in den letzten zehn Jahren international eine Welle von großen Steuerreformen initiiert. Diese Welle griff ausgehend von den Vereinigten Staaten auf Europa über und fand mit der Steuerreform 1989 schließlich auch in Österreich ihren Niederschlag. Die Globalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen hat sich in den letzten Jahren noch weiter deutlich intensiviert und blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Gestaltungsmöglichkeiten auch der Steuerpolitik.

Man muss sich bewusst werden, dass die Einzelstaaten in der Wirtschaftspolitik insgesamt und in der Steuerpolitik im speziellen, zunehmend an nationalstaatlicher Autonomie verlieren. Immer weniger können sie Maßnahmen ohne Rücksichtnahme auf das internationale Umfeld setzen, ohne damit Gefahr zu laufen, entscheidende Nachteile für ihre jeweiligen Wirtschaften in Kauf nehmen zu müssen.

2. *STEUERN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH*

Ein Maß für die Steuerbelastung bildet die Steuerquote. Unter Steuerquote versteht man grundsätzlich das Verhältnis von Steuern und Abgaben in Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Als Steuern und Abgaben werden alle verpflichtenden und mit keiner direkten Gegenleistung[2] verbundenen Zahlungen an die öffentliche Hand definiert. Die Sozialversicherungsbeiträge werden dabei ebenfalls in die Betrachtung einbezogen, wodurch im Hinblick auf die unterschiedlichen Finanzierungssysteme der sozialen Sicherheit[3] die Aussagekraft der Vergleichsdaten erhöht wird. Die nachfolgende Darstellung folgt der Methodik, die von der OECD und dem Internationalen Währungsfonds verwendet wird[4].

---

[2] Damit unterscheiden sich Steuern und Abgaben von den Gebühren, die regelmäßig mit einer direkten Gegenleistung verbunden sind.

[3] Teilweise werden die Systeme durch Beiträge, teilweise aus den allgemeinen Steuereinnahmen finanziert.

[4] Ausgangspunkt ist grundsätzlich die Erfassung der innerhalb eines Kalenderjahres tatsächlich entrichteten direkten und indirekten Steuern und Abgaben, der sog. „cash-Basis". Im Gegensatz dazu geht die VGR von einer „accrual-Basis" aus: danach werden die Steuern dem Zeitpunkt des Steuerpflicht auslösenden Vorganges zugeordnet. Als Steuern und Abgaben werden alle verpflichtenden und mit keiner

Die gesamtsteuerliche Situation ist ein wichtiges Kriterium bei Investment- und Finanzierungsentscheidungen im unternehmerischen Bereich, da sie die Wettbewerbsposition wesentlich mitbestimmt. Durch die Komplexität des Steuerrechts ist eine Gegenüberstellung von Steuertarifen oder nationalen Steuerbelastungen ein ungenügendes Instrumentarium zur Beurteilung der fiskalischen Standortattraktivität, insbesondere auf Mikroebene[5]. Bemessungsgrundlagenfindung, Abschreibungsbestimmungen, steuerschonende Gestaltungsmöglichkeiten, tatsächliche Durchsetzung des Steueranspruchs, Fälligkeitszeitpunkte oder fiskalische Incentives sind im Lichte des Tätigkeitsfeldes und der juristischen Organisationsform eines Unternehmens abzuwägen. Weiters kann für die Beurteilung der fiskalischen Standortattraktivität eines Landes auch die Höhe der Konsumsteuern eine Rolle spielen. Nämlich dann, wenn sie aus branchenspezifischen oder konjunkturellen Gründen nicht vollständig auf den Endverbraucher überwälzt werden können[6].

Die Belastung mit Ertragssteuern, Substanzsteuern und den Kosten des Faktors Arbeit müssen auch gegen eine Vielzahl anderer, nicht steuerlicher Determinanten abgewogen werden.

---

direkten Gegenleistung verbundenen Zahlungen an die öffentlichen Hand definiert. Dabei werden auch die Sozialversicherungsbeiträge in die Betrachtung mit einbezogen, was im Hinblick auf die unterschiedlichen Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme die Aussagekraft der Vergleichsdaten erhöht.

5 Jacobs, H. und Sprengel, C., "Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich", in: "Steuerpolitik und Standortqualität", Kiel 1996.

6 *"In any event, a consumption tax is largely a tax on labour income"* (OECD, "Taxation and Economic Performance"-OCDE/GD(97)107, Paris 1997).

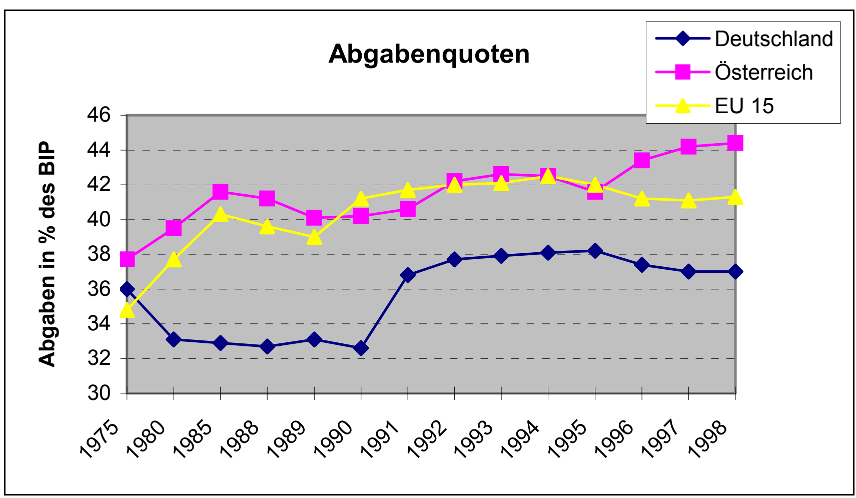
Tabelle 1: Steuerquoten im internationalen Vergleich

	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Belgien	41,8	44,4	47,3	44,4	44,5	44,6	45,2	46,5	46,5	45,2	45,7	45,9
Dänemark	41,4	45,5	49,0	48,7	48,8	49,2	50,3	51,8	51,3	49,9	50,0	49,8
Deutschland [1])	36,0	33,1	32,9	33,6	36,8	39,0	37,7	38,1	38,2	37,4	37,0	37,0
Finnland	37,7	36,9	40,8	45,4	46,9	46,8	45,4	47,3	45,8	47,3	46,1	46,2
Frankreich	36,9	41,7	44,5	43,7	43,9	43,7	43,9	44,1	44,5	45,0	45,2	45,2
Griechenland	25,5	29,4	34,5	36,5	38,0	39,6	39,8	41,2	41,4	31,8	33,7	k.A.
Irland	31,3	33,8	36,4	35,2	35,8	36,2	36,4	37,5	35,4	33,2	32,8	32,2
Italien	26,2	30,2	34,5	39,1	39,7	42,1	43,8	41,7	41,3	42,7	44,2	42,7
Luxemburg	42,8	46,3	46,7	43,6	42,9	42,5	44,3	45,0	43,7	43,3	41,8	41,5
Niederlande	42,9	45,0	44,1	44,6	47,2	46,8	47,5	45,3	44,0	48,0	42,0	41,0
Österreich	37,7	39,5	41,6	40,2	40,6	42,2	42,6	42,5	41,6	43,4	44,2	44,2
Portugal	21,7	25,2	27,8	31,0	31,7	33,4	31,4	33,0	33,9	32,6	33,5	34,2
Spanien	19,5	24,1	28,8	34,4	34,7	35,9	34,9	35,0	34,0	32,6	33,7	34,2
Schweden	43,4	48,8	50,0	55,6	53,7	51,0	50,1	50,0	50,2	49,8	51,5	52,0
Verein. Kgr.	35,5	35,3	37,9	36,4	35,7	35,1	33,5	34,2	35,3	35,1	35,3	37,2
EU 15	34,1	35,8	38,6	41,2	41,7	42,0	42,1	42,5	42,0	41,2	41,1	41,3
Schweiz	29,6	30,8	32,0	31,5	31,2	31,9	33,2	33,6	33,9	34,2	33,8	35,1
Norwegen	44,9	47,1	47,6	41,8	41,8	41,0	40,2	41,2	41,7	41,5	42,4	43,6
USA	26,7	26,9	26,0	26,7	26,8	26,7	27,0	27,5	27,9	27,9	28,3	28,9
Japan	20,9	25,4	27,6	31,3	30,8	29,2	29,1	27,8	28,5	28,2	28,7	28,4
OECD	31,1	32,1	33,8	37,0	37,4	37,6	38,1	38,4	36,1	36,8	36,9	37,0

[1]) Ab 1991 inklusive neuer Bundesländer

Quelle: OECD, Revenue Statstics 2000

Die Entwicklung der österreichischen Steuerquote folgte dem gesamteuropäischen Trend. Allerdings wird im Zeitverlauf eine Verbesserung der relativen Position sichtbar. Im Jahr 1975 lag die österreichische Steuer- und Abgabenquote noch rund 4 Prozentpunkte über dem Durchschnittswert der EU, während sie im Jahr 1995 genau am Durchschnittswert zu liegen kam, was für die Steuerpolitik vorrangig qualitative und strukturelle, kaum aber quantitative Aspekte impliziert.



Quelle: OECD, Revenue Statsitics 1965-1999

Weitere Hinweise auf die Steuerstruktur liefert ein Vergleich von Steuern im Verhältnis zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Dieser Vergleich ist insoweit von Bedeutung, als die Struktur der einzelnen Staaten sehr unterschiedlich ist. Hervorzuheben ist hierbei insbesondere Dänemark. Dieses Land weist eine hohe Quote im Bereich der Steuern auf, während aber im Gegenzug kaum Sozialversicherungsbeiträge erhoben werden. Allein dieses Beispiel zeigt deutlich, dass eine Harmonisierung der direkten Steuern in der Europäischen Union sich äußerst schwierig gestalten wird. Bedeutet doch eine Harmonisierung bzw. Angleichung von Steuern auch eine Änderung der Steuerstruktur, die in einigen Ländern – Dänemark sei hier nur als plakatives Beispiel genannt – zu erheblichen Anpassungserfordernissen führen wird. Daher ist nicht alleine das – noch immer bestehende – Einstimmigkeitsprinzip

im Bereich der Steuerharmonisierung ein Hemmnis für weitere Reformmaßnahmen[7].

Tabelle 2: Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in vH der Abgaben

Staaten	Steuern und Sozialversicherungsbeiträge 1993 in vH der gesamten Abgaben		
	Steuern auf Einkommen und Vermögen [1])	Steuern auf Einkommens-verwendung [2])	Sozialversicherungs-beiträge
EU-Staaten			
Belgien	38,2	26,3	35,5
Dänemark	64,8	31,9	3,3
Deutschland	33,4	27,8	38,8
Finnland	33,5	27,8	38,7
Frankreich	24,9	30,6	44,5
Griechenland	22,3	43,9	33,8
Irland	42,4	38,3	15,3
Italien	39,3	23,7	37,1
Luxemburg	44,6	26,8	28,6
Niederlande	36,1	25,7	38,2
Österreich	35,4	30,6	34,0
Portugal	29,9	43,2	26,9
Schweden	44,9	27,5	27,6
Spanien	34,8	27,1	38,1
Vereinigtes Königreich	45,8	36,3	17,9
Andere Staaten			
Japan	51,7	14,7	33,6
Kanada	55,2	28,1	16,7
Norwegen	35,9	38,9	25,2
Schweiz	45,9	16,7	34,4
USA	53,7	17,2	29,1

Einschließlich Vermögensverkehr.
Einschließlich Zölle und EG-Anteile.
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1997, 347

Hier zeigt sich die relativ hohe Quote der Sozialversicherung in Österreich. Noch deutlicher fällt der Vergleich zwischen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt aus.

[7] Vgl. Takacs, "Das Steuerrecht in der Europäischen Union", 542.

Tabelle 3: Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in vH des BIPs

Staaten	*Steuern*		Sozialversicherungsbeiträge		Steuern und Sozialversicherungsbeiträge insgesamt	
	1991	1994 [1])	1991	1994 [1])	1991	1994 [1])
EU Staaten						
Belgien	29,0	30,8	15,9	15,7	44,9	46,5
Dänemark	46,9	49,6	1,4	1,7	48,3	51,3
Deutschland	23,7	23,9	15,7	17,1	39,2	41,8
Finnland	34,8	35,0	2,9	12,2	37,7	47,2
Frankreich	24,8	24,9	19,4	19,4	44,2	44,3
Griechenland	26,7	27,5	11,6	13,7	38,3	41,2
Irland	31,8	31,7	5,7	5,4	37,5	37,1
Italien	26,6	29,2	13,1	17,1	39,7	46,3
Luxemburg	34,3	32,0	14,2	12,8	48,5	44,8
Niederlande	29,5	26,9	17,5	20,0	47,0	47,0
Österreich	28,3	28,1	13,8	15,1	42,1	43,2
Portugal	25,8	24,1	9,8	8,5	35,6	32,6
Schweden	38,4	38,8	14,8	14,5	53,2	53,3
Spanien	22,4	21,9	12,3	13,1	34,7	35,0
Vereinigtes Königreich	29,6	27,9	6,4	6,2	36,0	34,1
Andere Staaten						
Japan	21,6	19,3	9,3	10,2	30,9	29,1
Kanada	31,6	26,0	5,7	6,1	37,3	32,1
Norwegen	34,9	35,7	12,2	11,3	47,1	47,0
Schweiz	20,4	21,0	10,6	12,3	31,0	33,3
USA	20,9	21,4	8,9	8,3	29,8	29,7

[1]) Griechenland, Japan, USA: Daten 1993

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1995, 343, und 1997, 345

Ein Blick auf die internationalen Steuerstrukturen zeigt die Probleme der verschiedenen Steuersysteme deutlicher als globale Quoten.

Tabelle 4: Steuerstruktur im internationalen Vergleich

Land	Steuern vom Einkommen		Steuern vom Einkommen gesamt	Sozialversicherungsbeiträge	Steuern von der Lohnsumme	Steuern vom Vermögen	Umsatzsteuer	Sonst. Verbrauchssteuern	Steuern vom Verbrauch	Übrige Steuern	Summe
	Kapitalgesell-schaften	Sonstige									
Belgien	3,1	14,8	17,9	15,4		1,1	7,0	5,0	12,0	0,0	46,5
Dänemark	2,1	28,9	31,0	1,6	0,2	1,8	9,9	6,7	16,6	0,1	51,3
Deutschland	1,1	10,7	11,8	15,4		1,1	6,8	4,1	10,9	0,0	39,2
Frankreich	1,6	6,2	7,8	19,3	1,1	2,3	7,8	4,4	12,2	1,8	44,5
Griechenland	2,6	6,5	9,1	13,9	0,3	1,3	9,2	7,6	16,8	0,0	41,4
Italien	3,6	10,9	14,5	13,1	0,1	2,3	5,7	5,6	11,3	0,0	41,3
Japan	4,3	6,1	10,4	10,4		3,3	1,5	2,8	4,3	0,1	28,5
Niederlande	3,3	8,3	11,6	18,4		1,8	6,9	5,1	12,0	0,2	44,0
Österreich	1,6	9,7	11,3	15,4	2,8	0,6	7,7	4,0	11,7	0,5	42,4
Spanien	1,9	8,1	10,0	12,3		1,8	5,5	4,2	9,7	0,1	34,0
Schweden	3,1	17,5	20,6	14,5	1,1	1,4	7,5	4,6	12,1	0,1	49,7
USA	2,6	10,2	12,8	7,0		3,1	2,2	2,8	5,0	0,0	27,9
Verein.Königr.	3,3	9,7	13,0	6,3		3,7	6,7	5,6	12,3	0,1	35,3
OECD Europa	2,8	10,5	13,3	11,6	0,3	1,6	7,4	5,6	13,0	0,4	40,1
EU 15	2,9	11,5	14,4	12,4	0,4	1,7	7,3	5,5	12,8	0,2	41,8

Quelle: OECD, Revenue Statistics 1997

Die österreichische Steuerstruktur weicht teilweise erheblich von den meisten Ländern, vor allem im Bereich der Europäischen Union, ab[8]. Hervorzuheben sind insbesondere die geringe Besteuerung des Einkommens von Kapitalgesellschaften und die hohe Besteuerung der Lohnsumme.

Ein Vergleich der Steuern international stößt auf erhebliche Schwierigkeiten. Dies sei an einem Beispiel kurz dargestellt: Die Tarife der Einkommensteuer dienen lediglich der Information über wichtige Punkte in den einzelnen nationalen Einkommensteuersystemen; sie sind für sich allein wenig aussagekräftig. Ihre Bemessungsgrundlage ist das zu versteuernde Einkommen, das in den einzelnen Staaten nach sehr unterschiedlichen Einzelvorschriften ermittelt wird. Solche Unterschiede in den Bemessungsgrundlagen ergeben sich schon bei den einzelnen Einkunftsarten, insbesondere bei der Gewinnermittlung, ferner aus der unterschiedlichen einkommenssteuerlichen Behandlung von Sonderausgaben und anderen Ausgaben, die der persönlichen Lebenssphäre zuzurechnen sind, aber trotzdem steuerlich berücksichtigt werden können, ferner für die familienbezogenen Regelung und für die persönlichen Freibeträge.

Wie bereits erwähnt, ist der Vergleich der Steuersätze nur bedingt aussagekräftig, da als weiterer Faktor gleichberechtigt die Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage hinzutritt. Aufgrund der Komplexität der Materie erweist sich ein Vergleich der Steuerbemessungsgrundlagen als noch schwieriger. In seiner grundlegenden Untersuchung zur Unternehmensbesteuerung hat der Ruding-Ausschuss in Tabellen die wichtigsten Punkte bei der Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage aufgeführt[9]. Unter anderem hat der Ruding-Ausschuss vergleichend dargestellt, wie Zinsen behandelt werden, welche Möglichkeiten bestehen, Verluste vor- bzw. rückzutragen, wie Veräußerungsgewinne versteuert werden, welche Abschreibungssysteme es gibt, in welchen Fällen eine Abschreibung möglich ist u.ä..

In diesem Zusammenhang sind auch vor allem die steuerlichen Abschreibungen sowie die in den einzelnen Staaten gewährten Investitionsbegünstigungen von Bedeutung. Beide beeinflussen die betriebliche Investitionstätigkeit.

---

[8] Bertl/Heidinger/Kögelberger/Kofler/Lehner, "Steuermodell 1".

[9] Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, S. 241ff.

3. ÖSTERREICH ALS BEISPIEL?

Österreich ist seit der Steuerreform 1989 ein Land mit niedrigen Steuersätzen für industrielle Investitionen. Insbesondere wurde die Besteuerung von Körperschaften wesentlich vereinfacht und die Steuerbelastung gesenkt. Mit der Steuerreform 1994 wurden zur Eigenkapitalstärkung der Unternehmen weitere Entlastungsmaßnahmen, wie die Abschaffung der Gewerbesteuer und der Vermögenssteuer sowie die Endbesteuerung bei Kapitaleinkünften, gesetzt. Dennoch besteht das österreichische Steuersystem aus einer Vielzahl teilweise untereinander kaum korrespondierender Normen.

Weiters ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass sich die Reformen in den letzten Jahren weitgehend in eine gegenläufige Tendenz entwickelt haben. Erste Maßnahmen dieser Art waren die Strukturanpassungspakete 1995/96, die unter dem Ziel der Budgetentlastung und Erreichung der Maastricht-Kriterien gestanden sind. Inzwischen sind Budgetbegleitgesetze – als Beispiel seine hier nur die beiden letzten umfangreichen Gesetzeswerke, nämlich das Budgetbegleitgesetz 2000 und 2001, genannt – zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes üblich geworden. Alle diese Pakete hatten und haben einen nicht unbeachtlichen Teil von Steueränderungen enthalten. Insgesamt hat dies zu einer Erhöhung der Abgabenquote geführt.

Sind diese Maßnahmen zur Erreichung eines „Null“-Defizits noch begründbar, so muss man doch alle Anstrengungen unternehmen, für die Jahre 2003 und folgende eine Steuerreform mit erheblichem Entlastungspotential zu entwerfen. Denn ebenso wie ein „gesunder“ Staatshaushalt, hat auch die Steuerlast einen erheblichen Anteil an der Attraktivität eines Standortes. Um von einem „Wirtschaftsstandort Österreich“ weiter sprechen zu können, werden daher in Zukunft Steuerreformen im Ausmaß der Pakete 1988/89 und 1993/94 bitter notwendig sein.

4. *Zusammenfassung*

Vor dem Hintergrund weitreichender wirtschaftlicher Veränderungen (EU-Beitritt, Ostöffnung, Globalisierung der Produktion und der Märkte, Abbau von Handelsschranken, Ausweitung der Direktinvestitionen, Outsourcing) und des intensiven Wettbewerbs der Standorte stellt die Sicherung der langfristigen internationalen Wettbewerbsfähigkeit eine zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik dar. Die zunehmende internationale Arbeitsteilung, die Offenheit der Gütermärkte und die Mobilität des Kapitals verlangen wirtschaftsfreundliche staatliche Rahmenbedingungen und wettbewerbsfähige Unternehmen, um Einkommen und Beschäftigung für die Zukunft zu sichern. Standortpolitik ist daher international zu einem dominierenden Thema der wirtschaftspolitischen Debatte geworden, und der Wettbewerb zwischen den staatlichen Regulierungssystemen nimmt zu. Jene Staaten bzw. Regionen werden hier zu den Gewinnern zählen, denen es gelingt, das Arbeitskräfteangebot über die Ausbildung und die sozialen Gegebenheiten auf der einen Seite und den Bestand an innovativen und leistungsfähigen Unternehmen durch steuer-, forschungs-, und infrastrukturpolitische Maßnahmen auf der anderen Seite gleichermaßen und simultan zu optimieren und an den ökonomischen, sozialen und auch ökologischen Gegebenheiten und Ansprüchen der Region auszurichten.

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die Steuerpolitik für die Standortqualität eines Landes noch mehr an Bedeutung gewinnt. Der Grund hierfür ist – wie schon eingangs erwähnt – in der zunehmenden internationalen wirtschaftlichen Verflechtung der Volkswirtschaften zu finden. Zudem kommt es durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu einer weltweiten Annäherung der Nettokapitalrenditen. Besonders die Unternehmensbesteuerung wird zunehmend zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor. Die Betrachtung der Besteuerung konzentriert sich meist auf Kapitalgesellschaften, da diese die relevante Unternehmensrechtsform bei Standortentscheidungen sind. In internationalen Vergleichen wird im Hinblick auf Standortvorteile zumeist die Höhe der Ertragsteuersätze an die erste Stelle gestellt (Steuerbelastung einer Kapitalgesellschaft). Weiters werden Art und Umfang betrieblicher Substanzsteuern untersucht. Standortpolitische Bedeutung wird auch der Überschaubarkeit und Transparenz des Steuersystems, vor allem bezüglich der Zusatzsteuer auf Landes- und Gemeindeebene, beigemessen. Neben den generellen steuerstrukturellen

Vergleichen können auch Spezialvorschriften der nationalen Steuerrechtsordnung Standortentscheidungen beeinflussen. Beispiele hierfür sind etwa Ausnahmevereinbarungen von den nationalen Steuernormen, regional orientierte Sonderbestimmungen und die Holdingsbesteuerung. Letztlich ist die internationale Vernetzung eines Staates durch Doppelbesteuerungsabkommen standortstrategisch wichtig.

DAS NUTZER-PARADOXON UND SEINE BEDEUTUNG FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE INNOVATIONSSCHWÄCHE NEUE ANSATZPUNKTE FÜR DIE TECHNOLOGIEPOLITIK?

Gunther Tichy

Die Innovationstheorie hat das lange Zeit dominierende lineare Modell – vom Erfinder über den Innovator zum Nutzer – inzwischen durch das interaktive ersetzt, das in seiner Kausalität durchaus auch in umgekehrter Richtung laufen kann, nämlich vom Nutzer zum Innovator. Der Einfluss der Nutzer auf die Innovation wird unbeschadet dessen von Theorie wie Politik nach wie vor unterschätzt. Die Nutzer beeinflussen die Innovation in zweifacher Weise: Einerseits treiben sie durch eigene Entwicklung wie durch ihre Anforderungen an Produkte und Prozesse die Innovation voran, andererseits halten sie diese – vor allem in Europa – zumeist auf ihrem traditionellen Pfad, verhindern somit radikale Innovationen. Dieses Nutzer-Paradoxon ist eine der wichtigsten Ursachen der europäische Schwäche im Bereich der weiterführenden Innovationen und damit der europäischen Schwäche in weiten Bereichen der Hochtechnologie. In Österreich scheint diese europäische Schwäche besonders deutlich ausgeprägt zu sein.

1. DIE ÖSTERREICHISCHE INNOVATIONSSCHWÄCHE

Die günstige Arbeitsmarktlage wie die hohe Investitionsneigung verdecken die problematische Entwicklung von Forschung, Entwicklung und Innovation: Unter 22 erfassten OECD-Ländern hat Österreich mit 0,6% pro Jahr die viert-niedrigste Rate des technischen Fortschritts;[1] bloß in Griechenland, Island und in der Schweiz schleppt sich der technische Fortschritt noch müder dahin. In Deutschland, England oder Holland ist er etwa doppelt, in den skandinavischen Ländern dreimal, in Irland und Finnland etwa fünfmal so rasch. Auf die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate – und damit letztlich auch auf den Arbeitsmarkt – hat die österreichische Technologieschwäche bloß deswegen noch nicht voll durchgeschlagen, weil wir sehr viel investieren und damit erheblich kapitalintensiver produzieren als unsere

[1] Gemessen an der totalen Faktorproduktivität.

Konkurrenten (Scarpetta et al 2000). Das langsame Tempo unseres technischen Fortschritts wurde bisher noch kaum thematisiert, sollte jedoch nicht allzu sehr überraschen: Erstens hat Österreich unter 16 erfassten OECD-Ländern nicht bloß den viert-langsamsten technischen Fortschritt sondern auch die viert-niedrigste F&E-Quote (vor Irland, Italien und Spanien), im Unternehmenssektor sogar die dritt-niedrigste (Irland bereits deutlich vor Österreich). Zweitens werden hierzulande zwar der Zahl nach relativ viel Innovationen getätigt, die einzelnen Innovationen sind aber eher klein und tragen zum Umsatz bloß unterdurchschnittlich bei (Leo 1999). Drittens dominieren in der österreichischen Industrie kapital- und arbeitsintensive Branchen, wogegen technologieintensive deutlich unterrepräsentiert sind (Peneder 1999a).

Das alles deutet auf ein massives Innovationsproblem: Zwar wird relativ viel innoviert, doch handelt es sich dabei offenbar zumeist bloß um kleine Verbesserungen, vor radikalen Innovationen – wirklich neuen Produkten und Prozessen – schreckt man in Österreich i.d.R. zurück. Dafür gibt es auch direkte Evidenz: In der Vorbereitung des Technologie Delphi (Delphi Report Austria 1998) sollten Expertengruppen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung Innovationen (Thesen) zusammenstellen, die Österreich künftige Themenführerschaft auf dem jeweiligen Gebiet ermöglichen. Unter drei möglichen Innovationsgraden[2] wählten die Experten für ihre Thesen überwiegend den am wenigsten radikalen; in der Delphi-Befragung gaben die Responsenten diesen wenig innovativen Thesen dennoch recht gute Innovationsnoten, und sie schätzten die Bedeutung der hochinnovativen Thesen tendenziell schlechter ein als die der weniger innovativen; Experten aus der Wissenschaft unterschieden sich dabei keineswegs positiv von solchen aus der Wirtschaft (Tichy 2000c). Offensichtlich beruht die geringe F&E-Quote der österreichischen Wirtschaft weder – wie vielfach vermutet – auf einem Mangel an Finanzierungsmitteln noch auf der Dominanz von KMUs,[3] sondern vielmehr auf einem Innova-

[2] Das entsprechende Produkt wird in 15 Jahren (erst) entwickelt sein (die radikalste Innovation), sie wird (bereits) verfügbar sein, oder sie wird (bereits) in allgemeiner Verwendung stehen, also voll diffundiert sein (die am wenigsten radikale Innovation).

[3] Eine grobe Sammlung von Innovationsindikatoren durch die EU deutet sogar an, dass die KMUs in Österreich innovativer sind als die großen Unternehmungen (Commission 2000, 31).

tionsattentismus, vielleicht sogar auf einer echten Scheu vor radikaleren Innovationen.

Bleibt es bei diesem österreichischen Innovationsattentismus und der niedrigen F&E-Quote der Wirtschaft, wird unsere Wachstumsrate zwangsläufig weiter sinken, weil eine weitere Kompensation durch verstärkte Kapitalintensität bzw. durch Import von Technologie kaum möglich, jedenfalls aber ineffizient sein wird, und damit die Konkurrenzfähigkeit drückt. Auch eine Steigerung der staatlichen F&E-Aufwendungen kann als solche die grundlegenden Probleme nicht überwinden,[4] es bedarf einer überproportionalen Ausweitung der F&E-Aufwendungen und der Innovationsintensität der Wirtschaft. Im folgenden sollen daher die Bestimmungsgründe radikaler Innovationen untersucht werden. „Radikal“ ist dabei als Gegensatz zu „inkremental“ zu verstehen: Innovationen in Form von neuen Produkten oder Prozessen, wobei „neu“ sich nicht bloß auf die Produktionspalette der Firma oder den heimischen Markt beziehen darf; die Innovationen müssen neu in bezug auf den globalen Markt sein.

Im folgenden sollen zunächst die Unterschiede zwischen dem für radikale Innovationen sehr viel günstigeren amerikanischen Innovationssystem und dem europäischen herausgearbeitet werden, um zu zeigen, dass eine einfache Übertragung amerikanischer Erfolgsrezepte wenig zielführend wäre. Es folgt eine Herausarbeitung einiger wenig bekannter Erkenntnisse der neueren Theorie über die Bestimmungsgründe von Innovationen und – darauf aufbauend – der Versuch, sie auf die österreichische Praxis umzulegen. Abschließend soll versucht werden, einige Schlussfolgerungen für die österreichische Innovationspolitik zu ziehen.

[4] Die F&E-Quote des Staates liegt in Österreich mit 0,72% etwa im EU-Durchschnitt (0,70%), die der Unternehmungen mit 0,83% jedoch weit darunter (EU-Durchschnitt 1,20%).

2. *Die beiden unterschiedlichen Innovationsregime*

Die Schlagworte von der Globalisierung und vom weltweiten Dorf überdecken die grundlegenden Unterschiede zwischen dem amerikanischen und dem europäischen Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell; sie machen es unmöglich, einzelne Erfolgselemente isoliert von einem System in das andere zu übertragen. Die Unterschiede im einzelnen können hier nicht behandelt werden,[5] doch müssen die Elemente herausgearbeitet werden, die für die Innovationen unmittelbar relevant sind. Generell tendiert das amerikanische Modell eher zu radikalen Innovationen für potentielle Massenprodukte, das europäische hingegen zu inkrementalen Innovationen, die zu Produktvielfalt und Spitzenqualität führen. Die Unterschiede beruhen auf den grundlegend unterschiedlichen Unternehmensverfassungen und der unterschiedlichen Form der Kooperation der Unternehmungen.

Die europäischen Unternehmungen sind auf dauerhafte Netzwerkbeziehungen hin organisiert, sowohl intern, in Beziehung zu ihrer Belegschaft, als auch extern, in Beziehung zu anderen Unternehmungen; es dominieren langfristige Kooperationen im Rahmen dauerhafter Netzwerke. Das begünstigt die laufende Verbesserung bestehender Produkte zu höchster Qualität und die Diffusion des Knowhow; es erschwert allerdings das Eindringen ganz neuer Ideen, die zumeist von außen kommen, durch Kontakte mit Personen aus ganz anderen Branchen, mit anderen Auffassungen und Konzepten (Noteboom 1999). Auch ist in Europa die Zusammenarbeit mit Kunden und Lieferanten sehr viel typischer und markant stärker ausgeprägt als mit Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen; Kunden und Ingenieure dominieren gegenüber Forschern, was gleichfalls inkrementale gegenüber radikalen Innovationen begünstigt (Heidenreich 1999). Das europäische Konzept der „diversifizierten Qualitätsproduktion" (Sorge and Streek 1988) wurde auch empirisch getestet (Aiginger 2000); tatsächlich zeigte sich, dass der Wettbewerbsvorteil von Europa und sein Leistungsbilanzüberschuss nicht auf high-tech beruht, sondern so gut wie ausschließlich auf einer „Qualitätsprämie" bei traditionellen Produkten.

---

[5] Siehe dazu etwa Tichy 2000a; für den Bereich der corporate governance: Jürgens et al 2000.

Umgekehrt sind die amerikanischen Unternehmungen eher an kurzfristigen, unmittelbar zweckorientierten Beziehungen zu anderen Unternehmungen interessiert; man sucht die Partner Fall für Fall unter dem Gesichtspunkt der Kostenminimierung, unter der Drohung des Wechsels zu anderen. Dem entspricht auch die interne Organisation der Unternehmen mit eher unstabilen, auf Kostenminimierung abgestellten Beziehungen zur Belegschaft. Man investiert nicht in langfristige Beziehungen (Noteboom 1999), nicht zuletzt, weil es dafür auch an Vertrauen mangelt (siehe dazu Fukuyama 1995). Die Instabilität der Netze und der häufige Wechsel der Partner sorgt für eine Vielfalt von Kontakten, die völlig neue Ideen und damit radikale Innovationen erleichtern. Als Folge der größeren Chance unkonventioneller Anregungen und der Möglichkeit deren voller Nutzung besteht in den USA ein generell positiver Einfluss externer F&E auf die Produktivität (Bönte 2000),[6]. Nicht zuletzt erleichtern die offenen Netze sowohl eine temporäre, unmittelbar zielorientierte Zusammenarbeit der Firmen mit der akademischen Forschung,[7] als auch eine – zwangsläufig längerfristige aber gleichfalls bloß temporäre – Zusammenarbeit mit Venture-capital-Unternehmern. Dadurch haben die amerikanischen Unternehmen nicht bloß Vorteile im Bereich der radikalen Innovation, sie können auch die Märkte rascher aufrollen und dadurch rascher wachsen.

Das amerikanische System erschwert somit inkrementale Innovationen, die auf engen und dauerhaften Kontakten mit Zulieferern und Kunden beruhen. Andererseits erleichtert es radikale, die entweder auf Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen beruhen oder auf der Übertragung von Technologien auf ganz andere Bereiche, eine Aufgabe, die durch heterogene Kontakte erheblich erleichtert wird. Beide Kanäle zu radikalen Innovationen sind in Europa, und vor allem in Österreich, sehr viel schwieriger zu nutzen: Die Hochschulen arbeiten, wenn überhaupt, mit größeren Unternehmungen zusammen, und in Unternehmerbefragungen wird ihnen ein recht geringer Stellenwert im Innovationsprozess gegeben. Radikale Innovationen durch Übertragung von Technologien auf ganz andere Bereiche, hingegen werden gerade durch die enge Zusammenarbeit mit Kunden und Lieferanten erschwert, die sich, wie der folgende Abschnitt zeigt, in ihrer traditionellen

[6] Der Zusammenhang dürfte allerdings nicht linear sein, d.h. ab einem gewissen Anteil externer F&E schlägt der Einfluss um; ohne entsprechende eigene F&E fehlt die Aufnahmekapazität für Anstöße von außen.

[7] Gemeinsam mit der, dafür sehr viel besser geeigneten Organisation der amerikanischen Hochschulen.

Ausrichtung wechselseitig verstärken – eine radikale Innovation müsste zu einem Ausbrechen eines der Partner in neue Lieferbeziehungen und Märkte führen.

3. Wie kommt es zu Innovationen?

Die Frage, wie es eigentlich zu Innovationen kommt und wer dabei die führende Rolle spielt, wurde von v.Hippel (1988) untersucht; er fand ein durchaus differenziertes Bild, dessen Hauptergebnisse in Tabelle 1 zusammengefasst sind. Anders als in den Lehrbüchern, und wohl auch zumindest teilweise entgegen den üblichen Vorstellungen dominieren die Erzeuger bloß bei einem Drittel der Innovationen. Die große Überraschung ist die große Zahl von *Nutzern*, die nicht bloß an der Innovation beteiligt sind, sondern selbst innovieren: So etwa stammt die überwiegende Zahl der Innovationen im Bereich der Maschinen zur Erzeugung faserverstärkter Kunststoffe (Pultrusion), von wissenschaftlichen Messgeräten oder von Geräten zur Halbleitererzeugung von den Benutzern selbst:

Faserverstärkte Kunststoffe werden zumeist von kleinen low-tech-Firmen erzeugt, die ihre Maschinen an die jeweiligen Aufträge anpassen und dabei Schritt für Schritt verbessern. Neue wissenschaftliche Instrumente werden von den Benutzern selbst meist bis zum Prototypenstadium entwickelt, und erst ab diesem Zeitpunkt von den Erzeugern übernommen. Gleichermaßen stammen alle bedeutenden Innovationen und zwei Drittel aller Verbesserungen im Bereich der Maschinen zur Halbleitererzeugung von den Anwendern. Ähnliche Ergebnisse fand Shaw (1985) im Bereich der medizinischen Geräte. Maßgebend für die dominierende Position der Benutzer für den Innovationsprozess ist in allen diesen Fällen, dass ihr Wissen unersetzbar ist – niemand kann so gut wie sie die Notwendigkeit wie die Möglichkeiten von Verbesserungen erkennen. Die Nutzer sind in allen diesen Fällen nicht bloß Ausgangspunkt der Innovationen, sie sind auch diejenigen, die die größten Vorteile aus ihnen ziehen: Erstens, weil die Innovation auf ihre jeweiligen Bedürfnisse maßgeschneidert ist, und zweitens, weil sie eine gute Chance haben, die Innovation geheim zu halten, und dadurch Imitation, zumindest in der kritischen Einführungsphase zu verhindern.[8]

[8] Zumindest haben sie einen Vorsprungseffekt (first mover advantage).

Tabelle 1: Ursprung der Innovationen

Art der Innovation	Anteil der von ... entwickelten Innovationen			
	Nutzer	Erzeuger %	Anbieter	Sonstige
Pultrusion process	90	10	0	0
Scientific instruments	77	23	0	0
Semiconductor&printed circuit board proc.	67	21	0	12
Thermoplastics using	43	14	36	7
Industrial gas using	42	17	33	8
Wire termination equipment	11	33	56	0
Engineering plastics	10	90	0	0
Plastic additives	8	92	0	0
Tractor shovel related	6	94	0	0

Quelle: v. Hippel 1988, 4.

In der Verarbeitung von Thermoplasten und bei Geräten, die Industriegas nutzen, stammen die Innovationen etwa zu gleichen Teilen von *Nutzern wie von Lieferanten* (von Material bzw. Gas), wiederum also von dort, wo dieses spezifische Wissen konzentriert ist. Das Interesse der Lieferanten ergibt sich natürlich aus dem Bestreben, mehr von ihrem (Zwischen-)Produkt zu verkaufen, indem sie die Produktionsprozesse ihrer Kunden verbessern oder zusätzliche Anwendungen erschließen. Prozessinnovationen im Bereich von Kabelverbindungen hingegen ist einer der von v.Hippel untersuchten Innovationen, die zum größeren Teil von den *Anbietern* stammen, und zwar von den Anbietern der Geräte, die angeschlossen werden. Von den *Erzeugern* dominiert wird der Innovationsprozess schließlich bei Schaufeln von Baumaschinen, bei technischen Thermoplasten und Plastikzusätzen. Die Erzeuger dominieren in etwa einem Drittel der Untersuchungsfälle, die Nutzer hingegen bei der Hälfte.

Die Dominanz der Nutzer ergibt sich einerseits – wie bereits erwähnt – daraus, dass sie am besten informiert sind und vielfach selbst den größten Nutzen aus der Innovation ziehen; dazu kommt jedoch ein Weiteres: Nutzer können selbst dann erfolgreich innovieren, wenn sie die einzigen sind, denen die Innovation nützt. Eine Innovation der Erzeuger hingegen benötigt zum Erfolg eine Vielzahl von Nutzern mit identischen oder zumindest ähnlichen Bedürfnissen; sie benötigen breite Anwendung, und einen entsprechend breiten Markt für das Produkt. Ein

solcher kann aber bloß entstehen, wenn die Innovation nicht leicht imitierbar ist, weil der Erzeuger sonst seine Entwicklungskosten kaum hereinbringen kann (Appropriierbarkeit der Innovation).

Die empirischen Ergebnisse von v.Hippel, die die Bedeutung der wissensmäßigen Voraussetzungen für erfolgreiche Innovationen und die Notwendigkeit der Appropriierbarkeit betonen, werden durch Untersuchungen über die Folgen bedeutender Innovation auf die Industriestruktur ergänzt. So zeigte die Untersuchung der Struktur der TV-Industrie durch Klepper and Simons (2000), dass in der Anfangsphase eine Fülle neuer Firmen entstand, die in der Konsolidierungsphase alle der Konzentration zum Opfer fielen. Allein die Firmen überlebten, die schon vorher den Radiomarkt dominiert hatten und ihre Marktkenntnis auf das neue Produkt übertragen konnten. Ähnliches fand Lane (1989, zitiert bei Klepper and Simons 2000) für ATMs, Mitchell (1981) für bildgebende Diagnosegeräte, Caroll et al. (1996) für PKW und Christensen and Roosenbloom (1995) für Computer-Diskettensysteme. In allen diesen Fällen war die Erfahrung mit verwandten Produkten und die Kenntnis des jeweiligen Marktes relevant für Gewinne, Wachstum und sogar für das Überleben der Firma. Darüber hinaus konnten Suárez and Utterback (1995) wie Klepper and Simons (1997) zeigen, dass zumindest in wichtigen Branchen (PKW, Reifen, Penicillin) gerade die Pioniere überlebten, nicht zuletzt weil ihre Gewinne laufende Weiterentwicklung ermöglichten. Allerdings muss das nicht so sein: In der Laserindustrie etwa fehlten die Vorteile für eingeführte Firmen, und es kam zu keiner Konzentration, weil neu eintretende Firmen laufend neue Anwendungen erschließen konnten (Sleeper 1989, zitiert bei Klepper and Simons 2000). Auch können eingeführte Firmen von technischen Entwicklungen überrollt und in ihrer Existenz ernstlich bedroht werden; Beispiele sind die schweizer Uhren- oder die deutsche Werkzeugmaschinenindustrie, die beide den Übergang von der Feinmechanik zur Elektronik, soweit überhaupt, so doch bloß mit großen Problemen schafften.

Im allgemeinen kann man davon ausgehen, dass eingesessene Firmen vor allem die Märkte ihrer traditionellen Firmen gut bedienen können, wogegen neue Märkte i.d.R. von neuen Firmen erschlossen werden (Christensen and Rosenbloom 1995, 223). Soweit eingesessene Firmen den technischen Fortschritt für Innovationen nützen wollen, müssen sie sehr flexibel sein; denn üblicherweise suchen, forschen und entwickeln

sie auf Gebieten, die ihren bereits vorhandenen Fähigkeiten, Technologien und Wissensbeständen sehr ähnlich sind (Pavitt 1986). Nicht bloß eingespielte technische Teams wenden ihre in der Vergangenheit erfolgreichen Ansätze immer wieder und solange auf neue Probleme an, bis sie (am Mangel an Anwendbarkeit wie an neuen Ideen) scheitern (Maidique and Zirger 1985). Auf diese Weise entstehen zumeist bloß inkrementale Innovationen, Verbesserungen der Produkte und Prozesse; radikale Innovationen hingegen erfordern zumeist ganz neue Wertschöpfungsketten und Anwendungen – die Innovation ist demgemäss selbst dann komplex, wenn sie technologisch simpel ist. Denn für eine radikale Innovation ist zumeist viel mehr erforderlich als bloß Technologie: Es müssen neue Märkte erschlossen, vielfach sogar überhaupt erst geschaffen werden, und die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten sind zunächst jedenfalls unbestimmt und kaum abschätzbar, überdies meist auch bescheiden (Christensen and Rosenbloom 1995, 254). Denn der Erfolg kommt vielfach erst mit der allmählichen Verbesserung der Prozesstechnologien, die aus der Erfahrung mit der Innovation (Lerneffekte) resultieren und demgemäss erst relativ spät auftreten (Enos 1962). Die eingesessenen Firmen müssen daher auf neue Trajektorien wechseln, wenn sie radikale Innovationen umsetzen; ihre wichtigsten Kunden, zumeist selbst Alteingesessene auf ihren eigenen Märkten, tendieren jedoch sehr deutlich dazu, sie auf der alten Trajektorie zu halten (Christensen and Rosenbloom 1995, 246). Daher ist es geradezu typisch, dass das jeweilige neue Produkt (z.B. TV-Gerät) von neu gegründeten Firmen erzeugt wird, die die alteingesessenen Firmen (z.B. Hersteller von Radioapparaten) auf den neuen Märkten verdrängen. Christensen and Rosenbloom (1995) zeigen das eindrucksvoll für die verschiedenen Generationen von Computer-Diskettensystemen.

Die neuere Innovationsforschung lässt somit deutlich erkennen, dass von den Nutzern zwiespältige Einflüsse auf die Innovation ausgehen: Einerseits sind gerade sie es, die durch eigene Entwicklung und Anforderungen an ihre Lieferanten die Innovation vorantreiben, andererseits halten sie ihre Lieferanten und sich selbst auf den jeweils alteingefahrenen Trajektorien; dadurch erschweren sie gerade radikale Innovationen, da es einer Firma üblicherweise sehr schwer fällt, Produkte für sehr unterschiedliche Kundengruppen zugleich zu entwickeln bzw. zu vertreiben. Man kann das als das *Innovations-Nutzer-Paradoxon* bezeichnen.

Will ein Land daher radikale Innovationen fördern und den technischen Fortschritt beschleunigen, erfordert das mehr junge Firmen, sei es als Folge unmittelbarer Gründungen, sei es als Spinoffs eingesessener Firmen für die neuen Produktlinien. Für Europa gilt diese Schlussfolgerung wohl in noch höherem Maße als für die USA, auf die sich die angeführten Studien zumeist beziehen; denn wie anfangs ausgeführt wurde, beruht die europäische Firmenkultur noch viel stärker auf festen Beziehungen, und die versteinernde Wirkung des Nutzer-Paradoxon ist daher noch viel stärker ausgeprägt. Carlsson (1997, 796f) führt demgemäss die – inzwischen offenbar weitgehend überwundene – schwedische Innovationsschwäche auch unmittelbar darauf zurück: *"The apparent reluctance to venture into new product areas is probably related to the fact that ... few new companies have been formed in manufacturing industries. ... It is ... [this] general characteristic which hampers variety creation throughout the economy ..."*. Es gilt daher in Europa und vor allem in Österreich die Gründung neuer, innovationsintensiver Firmen und vor allem die Abspaltung von Firmenteilen (spinoffs) nachhaltig zu fördern: Innovationen auf neuen Gebieten kommen fast ausschließlich von neuen Firmen (Malerba et al. 1997, 817), und neue Firmen bzw. Firmen, die neue Märkte erobern wollen, wenden auch erheblich mehr für F&E auf (Czarnitzki and Kraft 2000). Auch haben diese Pioniere durch Vorsprungseffekte (first mover advantages) infolge von Lerneffekten, Kostenvorteilen und Kundenträgheit große Zukunftschancen – man wechselt, vor allem in Europa, den gewohnten Lieferanten nur, wenn dessen Konkurrent wirklich Besseres bietet (Mueller 1997). Entgegen den üblichen Erwartungen haben gerade die Pioniere höhere Überlebenschancen (Klepper and Simons 1997; Mueller 1997).

Anders als vielfach vertreten wird, spricht vieles dafür, dass gerade die neuen und kleinen Unternehmungen für radikale Innovationen wichtiger sind als die großen. Die jüngste deutsche Innovationserhebung (Janz 2000) hat gezeigt, dass im Verarbeitenden Gewerbe und Bergbau kleinere und mittlere Unternehmungen den großen in ihren Innovationsaktivitäten kaum nachstehen, obwohl ein Teil der kleineren und mittleren Unternehmungen Tätigkeiten verrichtet, für die F&E grundsätzlich keine Bedeutung haben: Der Anteil innovativer Unternehmungen ist unter den KMUs gleich hoch wie unter den großen, ihre Innovationsausgaben (in % des Umsatzes) sind bloß minimal geringer. Der Umsatzanteil von Marktneuheiten, also radikalen Innovationen in einem bestimmten Marktsegment, liegt bei den KMUs bloß um ein

Zehntelprozent unter dem Durchschnitt von 5½%; allerdings erreichen die Umsätze aus den Gesamtinnovationen der letzten drei Jahre für die kleinen bloß 30% ihres Umsatzes, gegen 40% bei den großen. Das stimmt mit den Ergebnissen einer finnischen Studie überein, derzufolge die kleinen Firmen zwar genau so rasch entwickeln wie die großen, den break-even point jedoch deutlich später erreichen (Palmberg et al 2000, 47, 51). Nicht auf *Innovations*probleme stoßen die KMUs somit mit ihren normalen Innovationen, sondern auf *Vermarktungs*probleme, sei es, weil ihre Marktnischen relativ zu den Entwicklungskosten eher klein sind, sei es, dass sie die Märkte bloß nach und nach erschließen können. Demgemäss wird eine erfolgsgerichtete Innovationspolitik diesen Aspekt besonders berücksichtigen müssen.

4. Radikale Innovationen in Österreich

Über radikale Innovationen in Österreich und ihre Bestimmungsgründe weiß man relativ wenig; das Wenige (siehe dazu die Zitate in der Einleitung) deutet darauf hin, dass sie eher selten sind. Für eine andere Studie hat der Autor daher eine kleine – nicht repräsentative – Befragung durchgeführt, die wenigstens Anhaltspunkte über die wichtigsten Bestimmungsgründe der österreichischen Innovationsschwäche und damit Ansatzpunkte zu ihrer Überwindung geben sollte. Insgesamt wurden 52 Firmen angeschrieben, von denen ermittelt werden konnte, dass sie in der Vergangenheit wenigstens einmal radikal innovierten, indem sie eine ihrer Technologien auf einen anderen Verwendungszweck, Kundenkreis oder Markt übertrugen. Beispiele sind etwa die Verbindung eines Labor-Dichtemessgeräts mit CO_2-Meßeinrichtungen zu Geräten, die in der Getränke-, Tabak-, Schokolade-, Kosmetikindustrie usw. Verwendung finden, die Übertragung von Technologien zur Motoren-Abgasmessung auf die Blutgasmessung, von Ski-Technologie auf die Luftfahrt und der dort erfolgten Weiterentwicklung zurück zu Sportgeräten, von digitaler Sprachvermittlung von der Luftfahrtkontrolle auf Küstenschifffahrt und Bahn, von Schweißtechnologien auf Ladegeräte für Solarwechselrichter, von Autokränen auf Brückeninspektionsgeräte, Kräne für Bohrinseln und in LKWs mitführbaren Gabelstaplern, von Skilifttechnologie auf urbane Verkehrsmittel, oder von Skilift-Abrechnungssystemen auf berührungslose Zutrittssysteme allgemeiner Art. Da man wohl in den seltensten Fällen davon ausgehen kann, dass Firmen völlig neue Technologien entwickeln, also solche ohne jede Basis in ihren bereits

angewendeten, dürften mit der erfragten Form des Technologietransfers wohl typische radikale Innovationen erfasst sein.

Die 52 Firmen wurden gebeten, einen relativ einfachen Fragebogen mit insgesamt 16 Fragen auszufüllen, der über Häufigkeit, Motive, Kooperationen und Erfolge Auskunft gibt. Genau die Hälfte der angeschriebenen Firmen sendeten den Fragebogen zurück; 8 davon fanden sich allerdings zu keiner Antwort bereit: eine betonte, dass man solche Informationen nicht publik mache, die anderen behaupteten, dass sie keine derartigen Innovationen gemacht hätten. Da jedoch eine solche, bekannte Innovation das Auswahlkriterium bildete, und in dem Begleitschreiben sogar auf die jeweilige Firmen-Innovation hingewiesen wurde, muss das als Schutzbehauptung angesehen werden; entweder ging es auch in diesen Fällen um Geheimhaltung, oder man wollte über die Innovation – etwa mangels Erfolgs – nicht Auskunft geben.[9]

[9] Für eine Antwortverweigerung der Firmen mit nicht erfolgreichen radikalen Innovationen spricht, dass die antwortenden Firmen ihre Innovationen in technischer Hinsicht zu 94% und in wirtschaftlicher zu 83% als erfolgreich bezeichneten, Werte die im internationalen Vergleich unglaublich hoch sind.

Tabelle 2: Innovationsumfrage

Erhebung über den firmeninternen Transfer von Technologie auf neue Verwendungszwecke

1. Hat Ihre Firma eine Entwicklung (Produkt, Verfahren, Prinzip), das für einen bestimmten Verwendungszweck entwickelt wurde, auf eine andere Verwendung übertragen?
   18 = 100%............ NEIN 8
   Handelte es sich dabei um ein einmaliges Ereignis .... JA 11%
   Wenn NEIN .... alle 5 Jahre 11% jährl. 22% öfter 50%
2. War die Diversifikation durch internen Technologietransfer das Ergebnis
   * einer unerwarteten Entdeckung bei der Entwicklung .... JA 8%
   * einer sich bietenden Marktchance .... JA 75%
   * der Nachfrage (Bedürfnisse) eines Kunden .... JA 47%
   * einer bewussten Suche nach zusätzlichen Anwendungen .... JA 8%
   * einer Kooperation mit anderen Firmen .... JA 22%
3. Kam der Anstoß zur bewussten Suche nach der neuen Verwendung
   * von der Leitung .... JA 78%
   * von Mitarbeitern, die an der ursprünglichen Technologieentwicklung arbeiteten .... JA 50%
   * von Mitarbeitern der Produktionsabteilung .... JA 11%
   * von Mitarbeitern der Marketing-/Verkaufsabteilung .... JA 50%
   * von Mitarbeitern, die im Bereich der neuen Anwendung arbeiteten .... JA 44%
   * von Kunden .... JA 41%
   * von Beratern .... JA 6%
   * von 0
4. Handelt es sich dabei um
   * ein neues Produkt/Verfahren .... JA 67%
   * eine Weiterentwicklung für andere Verwendungszwecke derselben Kunden .... JA 33%
   * eine Weiterentwicklung/Modifizierung für andere Kundenkreise .... JA 72%
   * einer Verwertung des Produktions-knowhows zur vertikalen Expansion in Vorprodukte bzw. in den Anlagenbau .... JA 11%
   * Erfolgte die Diversifikation durch Kombination eigener mit zugekaufter Technologie .... JA 19%
5. Hat die Diversifikation die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt?
   * In technischer Hinsicht .... JA 94%
   * In wirtschaftlicher Hinsicht .... JA 83%
6. Haben Sie bei der Diversifikation durch internen Technologietransfer mit Dritten zusammengearbeitet?
   * Mit Kunden? .... JA 67%
   * Mit Zulieferern? .... JA 17%
   * Mit Beratungsfirmen? .... JA 11%
   * Mit sonstigen Unternehmungen? .... JA 22%
   * Mit Technologietransfereinrichtungen? .... JA 0%
   * Mit Forschungseinrichtungen? .... JA 39%
7. Haben Sie den internen Technologietransfer organisatorisch unterstützt? .... JA 61%
   * Durch ein eigenes Entwicklungsteam? .... JA 56%
   * Durch einen spezifisch Verantwortlichen für den Technologietransfer? .... JA 28%
   * Durch einen spezifisch Verantwortlichen für dieses Projekt? .... JA 72%
   * Durch externe Experten .... JA 25%
   * Durch Zukauf von Patenten/Lizenzen .... JA 0%
   * Durch ....(offene Frage) .... Mitarbeiter-Vernetzung 6% Kooperation mit Kunden 6%
8. Haben Sie für das Projekt eine öffentliche Förderung erhalten? .... JA 61%
9. Wie haben Sie das neue, durch internen Technologietransfer entstandene Produkt/Verfahren verwertet? Durch
   * eigene Produktion .... JA 83%
   * Gründung einer spinoff-Firma .... JA 6%
   * 0
10. Hat es dabei besondere technische, organisatorische oder rechtliche Probleme gegeben? .... JA 11%
11. Suchen Sie bewusst und regelmäßig nach Möglichkeiten internen Technologietransfers? .... JA 78%

Insgesamt konnten somit bloß 18 Fragebögen ausgewertet werden. Die Befragung verlief auch insofern nicht ganz den Erwartungen entsprechend, als die Firmen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – vielfach nicht über die erbetenen radikalen Innovationen berichteten, sondern über ihre Innovationstätigkeit generell. Das lässt sich an vier Indikatoren erkennen:

- Erstens daran, dass bloß für 11% die radikale Innovation ein einmaliges Ereignis war, wogegen 11% der Firmen alle fünf Jahre und 22% einmal jährlich radikale Innovationen auf den Markt bringen; die Hälfte meldete sogar mehrere radikale Innovationen pro Jahr, was bloß das vorne bereits erwähnte wenig anspruchsvolle Innovationsverständnis der Österreicher spiegeln kann.
- Zweitens spricht für die Dominanz weniger radikaler Innovationen in der Stichprobe, dass ein Drittel der Firmen angab die Innovation wäre eine Weiterentwicklung für andere Verwendungszwecke *desselben* Kunden.
- Drittens spricht dafür die gemeldete hohe Erfolgsquote (siehe Fußnote 9), die bestenfalls bei inkrementalen Innovationen erreichbar erscheint – abgesehen davon, dass offenbar bloß die erfolgreichen Innovatoren antworteten.
- Viertens schließlich die Tatsache, dass 83% der Firmen die Innovation in der eigenen Firma produzierten und sie bloß 17% in einem spinoff und 6% in Form einer Lizenzvergabe verwerteten. Wie aber vorne ausgeführt, erfordern radikale Innovationen, nicht zuletzt als Folge des Nutzer-Paradoxons, in aller Regel andere Verwertungsketten.

Das wohl wichtigste Ergebnis der österreichischen Befragung ist die große Bedeutung, der Kunden im Innovationsprozess: Für 47% der Firmen war die Innovation das Ergebnis der Nachfrage/Bedürfnisse eines Kunden, für 75% das Ergebnis einer sich bietenden Marktchance – angesichts der aus der Innovationstheorie und -empirie gewonnenen Erkenntnisse wohl auf dem Markt ihrer traditionellen Kunden. Ein Fünftel der Innovationen ergab sich aus der Kooperation mit anderen Firmen. Die überragende Bedeutung der Kunden zeigt gleichfalls, dass der Anstoß zur Innovation in zwei Fünftel der Fälle von den Kunden direkt kam, in der Hälfte von der Marketingabteilung. Die gerade in diesem Bereich besonders häufigen Mehrfachnennungen (zusätzlich zu den bereits genannten in drei Viertel der Fälle Anstoß von der Leitung, in der Hälfte von der Produktionsabteilung) zeigt die aus der

Innovationsliteratur bekannte Bedeutung der Zusammenarbeit aller Firmenbereiche bei erfolgreichen Innovationen. Dass es sich bei der Innovation in 67% der Fälle um ein neues Produkt/Verfahren handelt, lässt vermuten, dass die Firmen zumindest über größere, wenn schon nicht radikale Innovationen Auskunft gaben; allerdings gilt es einschränkend zu berücksichtigen, dass in 72% der Fälle eine Weiterentwicklung/Modifizierung für andere Kundenkreise gemeldet wurde, was eine deutliche Überschneidung ergibt.

Entscheidend sind die Antworten auf die beiden Fragen nach Kooperation bei der Innovation und nach ihrer Organisation. In zwei Drittel aller Fälle wurde mit Kunden zusammengearbeitet, in 39% mit Forschungseinrichtungen, in 17% mit Zulieferern und in 22% mit sonstigen Firmen; Berater spielten nach Angabe der Firmen eine sehr geringe, Technologietransfereinrichtungen gar keine Rolle. Organisatorisch wurde die Innovation zumeist durch einen eigenen Projektverantwortlichen unterstützt (72%), vielfach durch ein eigenes Projektteam (56%); externe Organisationsunterstützung fiel dahinter weit zurück. Die vorne als für Europa typisch herausgearbeitete Konzentration auf die angestammten Netzwerke und die beschränkte Offenheit zeigen sich somit sehr deutlich: Weder externe Berater noch Technologietransfereinrichtungen werden genutzt, und für Innovationen, deren Charakter im Durchschnitt über inkrementale doch hinausgehen dürfte, erscheint auch der Grad der Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen als nicht besonders hoch; gilt es doch davon auszugehen, dass weitergehende Innovationen für die überwiegend kleineren und mittleren Unternehmungen zumeist die Einbeziehung von zusätzlichen Technologien bedeutet, mit denen diese nicht vertraut sind, Hilfe von außen somit nützlich sein müsste. Die Tatsache, dass 83% der Innovationen im eigenen Haus verwertet wurden und bloß 17% bzw. 6% im Wege von spinoff-Firmen bzw. Lizenzen, deutet auf die für Europa typische Geschlossenheit der bestehenden Netzwerke.

Wichtig erscheint die Tatsache, dass gut drei Viertel der Firmen meldeten, laufend nach Möglichkeiten internen Technologietransfers, also nach zumindest inkrementalen Innovationen zu suchen, und dass zugleich drei Viertel auch mindestens eine Innovation pro Jahr angeben. Die radikalen Innovationen – und jede der ausgewählten Firmen muss angesichts der Auswahlkriterien mindestens eine derartige Innovation aufweisen – bilden also die Spitze eines Eisbergs laufender Innovationstätigkeit, durch die die Firmen Innovationserfahrung

gesammelt hatten, die sie zu der erfolgreichen radikalen Innovation befähigten.

Die Umfrage sah Raum für Kommentare vor und stellte auch drei offene Fragen: Nach den wichtigsten Erfolgsfaktoren von Innovationen, nach den Instrumenten für eine bewusste, laufende Suche nach Möglichkeiten des Technologietransfers und nach Möglichkeiten, die Voraussetzungen für radikale Innovationen zu verbessern. Die Antworten und Kommentare betonten vor allem die Notwendigkeit einer offenen und flexiblen Organisation, in der jeder Mitarbeiter eine Antenne für Informationen von außen darstellt, die Notwendigkeit der Bildung von firmenspezifischem Wissen, eines informellen Informationsflusses in der Firma durch enge Vernetzung der Abteilungen, sowie der Nutzung externen Wissens. Leichterer Zugang zu Forschungsmitteln und Förderungen wurde bloß vereinzelt gefordert.

Tabelle 3: Wichtige Ergebnisse der finnischen Innovationsbefragung

	sehr wichtig	wichtig	zusammen
Anstoß zur Innovation			
Entdeckung einer Marktnische	49	40	89
Konsumentennachfrage	37	40	77
Neue Technologie	17	22	39
Umweltfaktoren	14	14	28
Öffentliche Forschung	4	13	17
Zusammenarbeit			
Kunden heimisch	28	38	66
ausländisch	17	31	48
Subauftragnehmer heimisch	8	26	34
ausländisch	4	14	18
Universitäten heimisch	12	21	33
ausländisch	2	5	7
VTT Technologietransfer)	8	14	22
Konsulenten heimisch	3	12	15
ausländisch	1	5	6

Quelle: Palmberg et al 2000, 31, 35

Die Ergebnisse der kleinen österreichischen Befragung werden durch eine umfangreiche finnische (Palmberg et al 2000) bestätigt, die leider erst nach der Aussendung der österreichischen Fragebogen zugänglich

wurde. Sie ordnete 1482 in Journalen publizierte, also wohl überwiegend radikale finnische Innovationen der achtziger und neunziger Jahre den entsprechenden Firmen zu und erfragte die Bestimmungsgründe mittels Fragebogen. Die in unserem Zusammenhang wichtigsten Ergebnisse sind in Tabelle 3 zusammengefasst. Wie in Österreich zeigen sie die große Bedeutung der Kunden für die Innovation, wobei die Angaben infolge der unterschiedlichen Fragestellung allerdings bloß qualitativ und nicht quantitativ verglichen werden dürfen: In Österreich bezeichneten 47% der Firmen die Innovation als Ergebnis der Nachfrage (Bedürfnisse) eines Kunden, in Finnland hielten 77% der Firmen die Kundennachfrage als sehr wichtigen oder wichtigen Bestimmungsgrund. Die Entdeckung einer Marktnische gilt allerdings in beiden Ländern als noch entscheidender, ohne dass jedoch in beiden Umfragen klar wird, ob damit eine Nische im Markt derselben, ähnlicher oder ganz anderer als der bestehenden Kunden angesprochen wird; ersteres ist allerdings wahrscheinlicher. Dafür spricht, dass die Kunden auch bei der Kooperation in beiden Umfragen eindeutig dominieren. An zweiter Stelle, allerdings mit erheblichem Abstand kommen in beiden Ländern Forschungseinrichtungen; zu den in Tabelle 3 angeführten Universitäten gesellen sich in Finnland noch in- und ausländische Forschungsinstitute (mit 11% und 9%), wobei die Zahlen infolge Mehrfachantworten nicht addiert werden dürfen. Konsulenten spielen in beiden Ländern keine Rolle, Technologietransfereinrichtungen sind in Finnland bedeutender.

5. *EINIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN*

Neuere Erkenntnisse der Innovationstheorie und -empirie zeigen die zwiespältige Position der Nutzer für den Innovationsprozess, das Nutzer-Paradoxon: Die Nutzer erkennen am ehesten neue Bedürfnisse und stehen demgemäss hinter den meisten wichtigen Innovationen; zugleich aber steuern sie den Innovationsprozess zugunsten einer Verbesserung bestehender Produkte und zulasten völlig neuer Ansätze, verhindern also radikale Innovationen. Für solche bedarf es neuer Unternehmungen, die sich an neue Kundenkreise bzw. Märkte wenden. In Europa ist das Nutzer-Paradoxon besonders ausgeprägt: Die enge und dauerhafte Zusammenarbeit mit bestimmten Kunden und Lieferanten erschwert die Konfrontation mit neuen Ansätzen, Konzepten, Technologien oder Lebensstilen. Zugleich ist die Bereitschaft zu Unternehmensgründungen und -abspaltungen geringer; selbst wenn es

zu solchen kommt, wachsen sie zumeist langsamer als ihre amerikanischen Gegenstücke, vor allem weil die Bereitschaft geringer ist, externe Finanzierung in Anspruch zu nehmen.

Für Österreich gilt das alles in besonderem Maße. Dennoch wird die österreichische Innovationsschwäche und der langsame technische Fortschritt – sofern sie überhaupt bemerkt werden – auf ganz andere Ursachen zurückgeführt: Auf die geringen Staatsausgaben für F&E, die Dominanz kleiner und mittlerer Unternehmungen oder auf Finanzierungsengpässe. Keines dieser Argumente ist richtig: Die Staatsausgaben für F&E sind zwar steigerungsbedürftig, können sich aber viel eher einem internationalen Vergleich stellen als die F&E-Ausgaben der Unternehmungen.[10] Auch die Unternehmensgrößenstruktur kann in Österreich nicht als Ausrede für die Innovationsschwäche und den langsamen technischen Fortschritt dienen: Nach den groben Innovationsindikatoren der EU (Commission 2000, 31) schneiden die österreichischen KMUs sogar besser ab als die großen. Auch mangelte es den österreichischen Unternehmungen keineswegs an Finanzierungsmitteln für Innovationen: die Mittel reichten aus, um durch überhöhte Investitionen einen Kapitalstock aufzubauen, der weit über den Vergleichswerten in den übrigen Industriestaaten liegt (Scarpetta et al., 2000, 26). Hinter dem langsamen technischen Fortschritt in Österreich steht vielmehr die Scheu der Unternehmer vor größeren, wenn schon nicht radikalen Innovationen. Scheut man aber vor radikalen Innovationen zurück, dann benötigt man auch kein Geld für F&E – die geringe, im internationalen Vergleich geradezu beschämende, F&E-Quote der österreichischen Unternehmen erscheint aus diesem Blickwinkel somit nicht als Finanzierungsproblem sondern als Bevorzugung der Investitionen gegenüber anspruchsvolleren Innovationen. Indirekt kann man das mangelnde Interesse an anspruchsvolleren Innovationen auch an der geringen Beschäftigung von höher Qualifizierten erkennen, was – entgegen vielen Beteuerungen – primär an der Nachfrage und nicht am mangelnden Angebot liegen dürfte.[11]
Die Analyse zeigt somit, dass die oft versprochene und nie realisierte kräftige Erhöhung der Staatsausgaben für F&E keineswegs eine hinreichende Strategie zur Überwindung der österreichischen Innovati-

[10] Unter den 15 EU-Ländern hält Österreich mit der staatlichen F&E-Quote einen mittleren sechsten Platz, wogegen die Unternehmens-F&E-Quote mit zehnten Rang nur noch von der der südeuropäischen Länder unterschritten wird.

[11] Dafür spricht, dass der Anteil höher Qualifizierter an der Beschäftigung noch niedriger liegt als an der Bevölkerung (im erwerbsfähigen Alter).

onsschwäche wäre, ohne entsprechende Begleitmaßnahmen sogar nicht einmal eine zielführende. Es gilt nicht so sehr, die *staatlichen* als die *Unternehmeraufwendungen für F&E zu steigern*. Ein Schritt in diese Richtung wäre eine radikale Umschichtung von Investitions- zu Innovationsförderung: ein Viertelschritt in diese Richtung wurde mit der Streichung des Investitionsfreibetrags auch gesetzt; doch einerseits gibt es noch unzählige weiter bestehende direkte und indirekte Investitionsförderungen, und andererseits fehlt eine markante Umschichtung zur Innovationsförderung. Ein erster kleiner und erheblich ausbaubedürftiger Schritt in diese Richtung wurde mit Förderungsmaßnahmen vom k_{plus}-Typ versucht.

Eine zweite Änderung wird sich in der *Firmenorganisation* als notwendig erweisen. Die Ausführungen über die Innovationstheorie haben deutlich gezeigt, dass radikale Innovationen neue Wertschöpfungsketten erfordern; zugleich hat die österreichische Erhebung (Tabelle 2) gezeigt, dass selbst radikale Innovationen hierzulande kaum zu spinoffs führen, und in dieselbe Richtung weisen auch die unterdurchschnittlichen Firmengründungen. Diesbezügliche Instrumente zur Abhilfe sind allerdings nicht leicht zu finden. Die gerne kolportierten administrativen Schwierigkeiten bei Firmengründungen dürften überschätzt werden; die wenigen, allerdings kaum repräsentativen Untersuchungen finden für Österreich keine derartigen Nachteile (Jeglitsch and Mészaros-Knoll 2000; Fonseca et al 2000)[12]. Zu überlegen wären einerseits spezifische Förderungen für innovationsorientierte Neugründungen und spinoffs, andererseits Hilfe für kleine, technologieorientierte Unternehmungen (aber auch wirklich nur für diese) bei der Markterschließung, bei der sie, wie vorne gezeigt wurde, erhebliche größere Schwierigkeiten haben als ihre größeren Konkurrenten.

Drittens überrascht die *mangelnde Kooperation der Firmen mit Technologietransfereinrichtungen* in der österreichischen Befragung;[13] in Finnland halten immerhin 22% der Firmen diese Zusammenarbeit für

[12] Fonseca et al. (2000) ermittelten einen Index, der erforderliche Kontakte und Zeitaufwand berücksichtigt; sein Wert beträgt für Finnland 4,4, für Österreich 6,0, für Deutschland und Frankreich 10,0 (meine Mitschrift G.T.).

[13] Natürlich ist darauf hinzuweisen, dass die österreichische Befragung infolge der kleinen Stichprobe nicht repräsentativ ist; dass aber keine einzige der Firmen die Frage nach der Kooperation mit Technologietransfereinrichtungen positiv, hingegen 11 explizit negativ beantworteten, sollte doch zu denken geben.

wichtig oder sehr wichtig. Eine genaue Untersuchung der Ursachen dieser Unterschiede erscheint nicht zuletzt deswegen dringlich, weil gerade jetzt auch auf EU-Ebene neue Anstrengungen zur Förderung des Technologietransfers vor allem im Wege besserer Datenbanken unternommen werden. Ohne zusätzliche Beratung erscheint das im allgemeinen unzureichend; gerade kleineren und mittleren Unternehmungen mangelt es vielfach an Kenntnis der zusätzlichen Technologien, die über ihre eigenen hinaus zur Entwicklung eines neuen Produkts erforderlich sind (Bessant and Rush 1995). Es bedarf vielfach bereits erheblicher Kompetenz, das jeweilige Problem klar zu formulieren und die Stelle zu finden, die Lösungen anbieten kann.[14] Der Beratung durch Technologietransfereinrichtungen und Konsulenten müsste daher eigentlich eine besonders wichtige Rolle zukommen.

Die geringe Bedeutung, die *Konsulenten* in der österreichischen Befragung gegeben wird, ist der vierte potentielle Ansatzpunkt. Für deren Bedeutung müssten die gleichen Argumente gelten wie für Technologietransfereinrichtungen, und möglicherweise liegt die Begründung für ihre mangelnde Heranziehung in beiden Fällen in der überstarken Innenorientierung der Firmennetzwerke, die sich gegenüber Außeneinflüssen abschirmen und Berater vielfach bloß als Postboten negativer Maßnahmen (vor allem gegenüber der Belegschaft) missbrauchen. Gerade spezialisierte Konsulenten müssten geeignet sein, die jeweils spezifischen Markt-, Management- oder Technologieprobleme beim Übergang zu neuen Märkten, Kundengruppen oder Technologien lösen zu helfen, nicht zuletzt weil sie überbetriebliche Erfahrung sammeln können. Tatsächlich zeigt die internationale Literatur auch eine erhebliche Ausweitung der Beratungstätigkeit in den achtziger Jahren, wobei allerdings "*one unwanted side effect of such rapid expansion was the lack of quality control and there were instances reported of poor and unprofessional conduct ...*" (Bessant and Rush 1995, 103).

Wieweit eventuelle Qualitätsmängel der Beratung in Österreich tatsächlich eine Rolle gespielt haben, oder wieweit die Unternehmer bloß glauben, Beratung nicht zu benötigen,[15] bedarf genauerer Unter-

[14] Die Untersuchung eines Technologietransferprogramms der NASA fand heraus, dass ein Drittel der Anfragen das jeweilige Problem nicht klar definieren konnte und ein Zehntel es unzureichend beschrieb (Harper and Kelly Rainer 2000, 143).

[15] Ein Indiz in diese Richtung könnte darin liegen, dass auf die Frage nach dem Anstoß für die Innovation 78% der österreichischen Respondenten „die Leitung" ankreuzten,

suchungen. Gerade angesichts der oben erwähnten Probleme könnte allerdings überlegt werden, bei den Fördereinrichtungen, also etwa FFF oder Technologie-Impulsgesellschaft eine Kartei solider Konsulenten mit entsprechenden Spezialkompetenzen und Referenzen aufzubauen.

6. *LITERATURHINWEISE*

Aiginger, K., "Europe's Position in Quality Competition", Commissioned by the European Commission, DG Enterprise for the Competitiveness Report 2000, mimeo: Austrian Institute of Economic Research, 2000.

Bessant, J. and Rush, H., "Building bridges for innovation: the role of consultants in technology transfer", Research Policy 24, 1995, S. 97-114.

Bönte, W., "R&D and productivity: Internal vs. External R&D – Evidence from West German manufacturing industries", Referat auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Berlin am 21.9.2000.

Carlson, B., "On and off the beaten path: the evolution of four technological systems in Sweden", International Journal of Industrial Organization 15(6), 1997, S. 775-99.

Carroll, G.R., et al., "The fates of de novo and de alio producers in the American automobile industry 1885-1981", Strategic Management Journal 17(S1), 1996, S. 117-37.

Christensen, C.M. and Rosenbloom, R.S., "Explaining the attacker's advantage: technological paradigms, organizational dynamics, and the value network", Research Policy 24, 1995, S. 233-57.

Commission of the European Communities, "Communication from the commission to the council and the European parliament. Innovation in a knowledge-driven economy", COM(2000)567 final, Brussels, 2000.

Czarnitzki, D. and Kraft, K., "An empirical test of the asymmetric models on innovative activity: Who invests more into R&D the incumbent or the challenger?", Referat auf der Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik in Berlin, 21.9.2000.

Delphi Report Austria, Bd.1: "Technologie Delphi I: Konzept und Überblick"; Bd.2: "Technologie Delphi II: Ergebnisse und

die damit den mit Abstand höchsten Anteil erreichte (Mitarbeiter von Marketing und Technologie jeweils 50%).

Maßnahmenvorschläge"; Bd.3: "Technologie Delphi III: Materialien", Wien: Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr – Institut für Technikfolgen-Abschätzung, 1998. Verfügbar auch unter:
http://www.bmwf.gv.at/4fte/materialien/delphi/index.htm.

Enos, J.L., "Invention and innovation in the petroleum refining industry", in: National Bureau of Economic Research (ed.), "The rate and direction of economic activity: Economic and social factors", Princeton NJ: Princeton University Press, 1962.

Fonseca, R., et al., "Entrepreneurship, start-up costs and employment", Paper presented at the 15th Annual Congress of the European Economic Association, August 2000.

Fukuyama, F., "Trust. The social virtues and the creation of prosperity", New York: The Free Press, 1995.

Harper, J.S., Kelly, R. and Rainer, Jr., "Analysis and classification of problem statements in technology transfer", Journal of Technology Transfer 25, 2000, S. 135-56.

Heidenreich, M., "Gibt es einen europäischen Weg in die Wissensgesellschaft?", in: Schmidt, G. und Trinczek, R. (Hrsg.), "Globalisierung: Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts", Baden-Baden: Nomos (Soziale Welt, Sonderband 13), 1999, S. 293-323.

Hippel, E.v., "The sources of innovation", New York and Oxford: Oxford University Press, 1988.

Janz, N., "Innovationserfolg kleiner und mittlerer Unternehmungen lässt zu wünschen übrig", ZEW news, September 2000, S. 1-2.

Jeglisch, H. and Mészaros-Knoll, Ch., "Licensing, permits and authorisations for industry", Emphasising SMEs, Wifo, Wien, 2000.

Jürgens, U. et al., "Corporate governance and shareholder value in Deutschland", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung FS II 00-202, 2000.

Klepper, St. and Simons, K.L., "Technological extinctions of industrial firms: An inquiry into their nature and causes", Industrial and Corporate Change 6(2), 1997, S. 397-460.

Klepper, St. and Simons, K.L., "Dominance by birthright: Entry of prior radio producers and competitive ramifications in the U.S. television receiver industry", Strategic Management Journal, forthcoming, 2000.

Leo, H., "Österreichs Innovations- und Forschungsleistung im internationalen Vergleich", Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 72 (6), 1999, S. 435-43.

Malerba, F. et al., "Persistence of innovative activities, sectoral patterns of innovation and international technological specialization", International Journal of Industrial Economics 15(6), 1997, S. 801-26.

Maidique, M.A. and Zirger, B.J., "The new product learning cycle", Research Policy 14, 1985, S. 299-313.

Mitchell, W., "Dual clocks: Entry order influences on incumbent and newcomer market share and survival when specialized assets retain their value", Strategic Management Journal 12, 1991, S. 85-100.

Mueller, D.C., "First-mover advantages and path dependence", International Journal of Industrial Economics 15(6), 1997, S. 827-50.

Noteboom, B., "Innovation and inter-firm linkages: new implications for policy", Research Policy 28, 1999, S. 793-805.

Palmberg, Ch. et al., "Industrial innovation in Finland. First results of the Sfinno-project", VTT, Group for technology studies Working Paper 47/00, 2000.

Pavitt, K., "Technology, innovation, and strategic management", in: McGee, J. and Thomas, H. (eds.), "Strategic management research: A European perspective", Chichester: Wiley, 1986.

Peneder, M., "Intangible assets and the competitiveness of European industries", mimeo, 1999.

Peneder, M., "The Austrian paradox: "Old" structures but high performance?", Austrian Economic Quarterly 4(4), 1999, S. 239-47.

Scarpetta, St., et al., "Economic growth in the OECD area: Recent trends at the aggregate and sectoral level", OECD Working Papers 248, Paris: OECD, 2000.

Shaw, B., "The role of the interaction between the user and the manufacturer in medical equipment innovation", R&D Management 15(4), 1885, S. 283-92.

Sorge, A. and Streek, W., "Industrial relations and technical change: the case for an extended perspective", in: Hymank, R. and Streek, W. (eds.), "New technology and industrial relations", Oxford: Blackwell, 1988, S. 19-47.

Suárez, F.F. and Utterback, J.M., "Dominant designs and the survival of firms", Strategic Management Journal 16, 1995, S. 415-30.

Tichy, G., "Die Globalisierung als Bedrohung der europäischen (Klein)Unternehmen? Ein Plädoyer für eine europäische Wirtschafts- und Unternehmenspolitik", in: Bögenhold, D. (Hrsg.), "Kleinere und mittlere Unternehmungen in der Arbeitsmarktforschung. Arbeit und Selbständige im Strukturwandel", 2000, S. 193-228.

Tichy, G., "Technologische Entwicklung als Chance und Herausforderung", in: "Wirtschaftsstandort Österreich: Neue Herausforderungen und Chancen, Außenwirtschaftsjahrbuch 2000/2001", 2000.

Tichy, G., "Marktnischen mit Chancen auf österreichische Themenführerschaft", Eine Auswertung des Technologie Delphi, Wirtschaft und Gesellschaft 26(4), 2000.

Tichy, G., "The innovation potential and thematic leadership of Austrian industries, An interpretation of the Technology Delphi with regard to the old structures/high-performance paradox", mimeo, 2000.

DER ÖFFENTLICHE DIENST ALS STANDORTFAKTOR

Helmut Kramer

Der Abbau von nationalen Grenzbarrieren und die Überwindung derselben durch moderne Kommunikationstechnologien hat – indirekt – die Qualität der öffentlichen Dienste zu einem internationalen Standortkriterium für nationale Volkswirtschaften gemacht. Die öffentlichen Dienste konkurrieren in aller Regel – noch? – nicht direkt miteinander, aber ihre Leistungsfähigkeit, ihre Effizienz und vor allem ihre Kosten fließen in das Standortkalkül von Unternehmungen ein.

Binnenmarktverhältnisse und Währungsunion im Rahmen der Europäischen Union, Ostöffnung und Globalisierung setzen die Wirtschaft einem signifikant höheren internationalen Wettbewerbsdruck aus als noch vor zehn Jahren und zwingen sie zu mehr Innovation und zur Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven. Auf die Organisation der öffentlichen Dienste wirken diese Marktmechanismen nicht. Dies hat zweifellos zum verbreiteten Eindruck beigetragen, dass bei diesen vielfach die Zeit stehen geblieben sei: weder fühlen sie sich unmittelbar genötigt, ihr aktuelles Selbstverständnis zu hinterfragen oder gar sich selbst in Frage zu stellen, noch gibt es, wo hoheitliche Gesichtspunkte und bürokratische Verfahren gelten, ausreichend wirkungsvolle Instrumente für eine laufende Verbesserung der Effizienz.

Druck in diese Richtung wird einerseits von der generellen Verknappung der öffentlichen Mittel, andererseits von bewussten politischen Anläufen zur Reform des öffentlichen Sektors ausgeübt. Nicht nur die Vereinbarung, die Staatshaushalte zu konsolidieren, sondern auch die engere Zusammenarbeit im Rahmen der Institutionen der Europäischen Union und die Koordinierung der Wirtschaftspolitik sind als Anstoß zu Reformen, die sich an attraktiven Beispielen aus dem Kreis der Partnerländer orientieren, nicht zu unterschätzen.

Die Debatte über den Aufwand und den Ertrag der öffentlichen Dienste wird von den vereinbarten Limits für die Staatsfinanzen vermutlich unmittelbarer getrieben als von der Beobachtung suboptimaler Standortqualität. Eine Folge davon ist, dass Einsparungen – Ausgabenschnitte – als Ziel gegenüber Strategien zur umfassenden

Reform der öffentlichen Dienste in den Vordergrund rücken. Die Kostenfrage und nicht die Effizienzfrage dominieren die Debatte.

Eine zusätzlicher Anstoß, an dessen Einfluss die Politik und die Vertreter des öffentlichen Dienstes nicht schuldlos sind, ist die sehr verbreitete Staatsskepsis in der Wirtschaft und der Bevölkerung. Sie hat keineswegs nur philosophische Motive, sondern kann sich auch auf tagtägliche Beobachtung stützen. Im Zweifelsfall verzichtet der Bürger, schon gar der Steuerzahler, leichten Herzens auf staatliche Dienste, jedenfalls solange er nicht selbst von deren Einschränkung betroffen ist. Zu dem Unverständnis haben freilich nicht nur die komplizierten Regeln, sondern auch die auffallende Unfähigkeit der Politik und des öffentlichen Dienstes, ihre Ziele, Beweggründe und Verfahren zu erläutern und zu kommunizieren, beigetragen.

Die Debatte wird daher vor allem auch von Seiten der Wirtschaft mit einem Haufen von Vorurteilen und oberflächlichen Argumenten geführt, ganz zu schweigen von der Behandlung des Themas im Journalismus und in der Karikatur. Heinz Handler kommt das Verdienst zu, in seinem Einsatz für den Wirtschaftsstandort Österreich demgegenüber stets eine umfassende und seriöse Schau der Funktionsweise des öffentlichen Dienstes vertreten und unterstützt zu haben.

1. Analytische Probleme

Die in Österreich in Gang gekommene Diskussion über Reformbedarf im öffentlichen Dienst wird nicht gerade an Hand von wirklich überzeugenden empirischen Analysen geführt. Mangels anderer Indikatoren stützt sie sich auf internationale Vergleiche von Aufwandsdaten, die ohne viel Federlesens gleich als Benchmarks interpretiert werden. Die Mängel der Statistik sind international. Schon die Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung behelfen sich damit, den Beitrag des Öffentlichen Dienstes zur Wertschöpfung der Volkswirtschaft einfach mit dessen Kosten gleichzusetzen.

Der Messung des Outputs der öffentlichen Dienste stehen sehr charakteristische Hindernisse entgegen. Diese haben einerseits damit zu tun, dass es politische Zielsetzungen zu bewerten gälte: etwa den Wert einer bestimmten Ausbildungsqualität oder der Rechtssicherheit oder der Landesverteidigung oder einer bestimmten Einkommensverteilung.

Zum anderen damit, dass es sich überwiegend um Dienstleistungen handelt, deren unterschiedliche Qualität ihrer Natur nach schwer quantifizierbar ist oder wo Mengenangaben sogar perverse Ergebnisse ergäben: etwa, wenn man den Output einer Polizeiwachstube an der Zahl der ausgestellten Strafmandate oder den eines Gerichts an der Zahl der erledigten Akten messen möchte. Dann bekäme man zwar möglicherweise Angaben über so etwas wie betriebswirtschaftliche (bürokratische) Produktivität, nicht aber über die eigentlich angestrebte politische: ein Rechtssystem oder etwa auch ein Gesundheitssystem (ähnlich auch im Umwelt- oder im Bildungssystem) sind dann effektiver, wenn sie so angelegt sind, dass sie gegenüber Verletzungen des Rechts oder Einbußen an Volksgesundheit vorbeugen. In der gleichen Richtung argumentiert ein extrem-liberaler Standpunkt: die beste Wirtschaftspolitik sei keine Wirtschaftspolitik. Dem ist immerhin so weit zuzustimmen, dass ihre Qualität sehr wahrscheinlich negativ mit der Zahl der staatlichen Interventionen korreliert ist.

Um zurückzukommen auf das Benchmarking: so lange sich die Debatte auf Kostenvergleich beschränkt, kann ein gültiges Bild der Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllung nicht gewonnen werden, weil im wesentlichen der Input gemessen wird. Angesichts des Fehlens von tragfähigen Output-Indikatoren können allerdings Input-Vergleiche zumindest als Ausgangspunkt für Effizienz-Überlegungen betrachtet werden, als das Feststellen von Vermutungstatbeständen, die im Detail zu analysieren wären.

Auch dem Vergleich des Aufwands verschiedener Staaten für den öffentlichen Dienst, selbst solcher eines verwandten Kulturkreises mit ähnlichen politischen Prioritätsskalen, stehen beträchtliche Hindernisse entgegen: zwar stehen regelmäßige statistische Erhebungen auf Basis international vergleichbarer Definitionen und Klassifikationen zur Verfügung, vor allem aus dem Datengebäude der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen einschließlich der Beschäftigungsstatistik, aber trotz oberflächlich gewährleisteter Vergleichbarkeit gehen die Unterschiede bei der Grenzziehung, was in einem Staat im Vergleich zu anderen Gegenstand öffentlicher Dienste ist und welche Aufgaben diesem gestellt sind, weit auseinander.

Dies schließt nicht aus, dass aus internationalen Vergleichen sehr wertvolle Hinweise gewonnen werden: unterschiedliche Praxis bei der

Erfüllung ähnlicher Aufgaben ist geeignet, die institutionelle Phantasie zu erweitern. Die heimische Tradition verdeckt sehr häufig mögliche, auch hierzulande gangbare Alternativen.

2. AUFWANDSVERGLEICHE

Die Feststellung, der öffentliche Dienst in Deutschland beanspruche um knapp 2% des Bruttoinlandsprodukts (derzeit also rund 50 Milliarden ATS) weniger als jener in Österreich[1]), muss sehr sorgfältig interpretiert werden. Der Unterschied kann zurückgeführt werden auf:

1. Unterschiedliche Abgrenzung öffentlicher und privater Dienste:

Dieser Sachverhalt erklärt nahezu die Hälfte des Unterschieds zwischen Deutschland und Österreich. In Deutschland betreiben private Schul- und Spitalserhalter – vor allem auch konfessionelle Träger – aus traditionellen Gründen ungleich größere (relative) Kapazitäten als in Österreich. Damit ist nicht automatisch gesagt, dass die Effizienz der privat geführten Einrichtungen für die jeweilige Volkswirtschaft höher ist. Freilich tendieren bürokratische Mechanismen und die Ausschaltung von Wettbewerb in vielen Fälle dazu, die Effizienz der Leistungserbringung zu reduzieren, jedenfalls in dynamischer Betrachtung.

Ob freilich die Effizienz privater Leistungserbringung auch dann höher anzunehmen ist, wenn man etwa verteilungspolitische Kriterien anlegt, muss im Einzelfall geprüft werden. Vielleicht kann sie dann am ehesten sozial verträglich erzielt werden, wenn statt der Objektförderung (staatliche Trägerschaft der Einrichtungen) auf Subjektförderung übergegangen wird (Stipendien für minderbemittelte Begabte, jedoch Marktpreise für das Bildungsangebot).
Standortqualität in dieser Hinsicht, der wichtigsten bei Überlegungen über Reformen im öffentlichen Sektor, setzt eine sorgfältige Aufgabenkritik des Staates voraus. Diese wiederum impliziert politische Wertungen sowohl über den mit einer Aufgabe verbundenen Aufwand als auch über dessen alternative Verwendung (nicht zuletzt in Form

[1] WIFO (Bearbeiter: Kramer, H.): "Personalaufwand des öffentlichen Dienstes im internationalen Vergleich", Dezember 1999.

einer Steuersenkung). Es ist völlig verfehlt, die Notwendigkeit eines politischen Prozesses, über die Ansprüche an den Staat zu befinden, durch betriebswirtschaftlich-organisatorische Analysen ersetzen zu wollen. Die Verdrängung der politischen Ebene kann nicht zu tragfähigen Lösungen auf Dauer führen.

2. Unterschiedlicher Aufbau des Gesamtsstaates

Die Diskussion über die optimale Allokation staatlicher Aufgaben auf unterschiedliche hierarchische Ebenen ist ein sehr weites Feld. Sie geht letztlich auf staatsphilosophische Grundentscheidungen zurück. Ähnlich wie in der Frage der Unternehmensstruktur – zentralisierte Großunternehmen, Konzernstruktur, aber auch vertikale oder horizontale Divisionalisierung – weist die Diskussion in der Geschichte auch dialektische Wellenbewegungen auf, die einmal die Idee des Föderalismus, gelegentlich hingegen eher die des Zentralismus zeitgemäßer erscheinen lassen. Das hängt wahrscheinlich auch mit Wandlungen der politischen Probleme zusammen. Gegenwärtig ist gerade in den traditionell zentralistischen Staaten Europas (Großbritannien, Frankreich, Italien, Niederlande, schon früher: Belgien, Spanien) eine auffallende Stärkung föderalistischer Gestaltungsprinzipien zu beobachten.

In der österreichischen Diskussion, in der Emotionen zu viel, sachliche Analyse hingegen zu wenig beherrschend sind, werden gar nicht selten legislative und exekutive Zentralisierung vermengt, was zu unhaltbaren Befunden führt.

Die Frage der „Kosten des Föderalismus" ist zweifellos falsch gestellt, so lange nicht auch dessen „Erträge" beleuchtet werden. Diese können möglicherweise weniger auf der wirtschaftlichen Ebene angenommen werden als auf der politischen. Die optimale Staatsverfassung, insbesondere was den Kompetenzkatalog der Gesetzgebung anlangt, kann unter rein ökonomischen Gesichtspunkten möglicherweise anders aussehen, als wenn man etwa demokratiepolitische Gesichtspunkte (Nähe zum Bürger) einbezieht. Aber auch auf wirtschaftlicher Ebene kann argumentiert werden, dass die Autonomie der Teilstaaten innerhalb einer Volkswirtschaft Voraussetzung für eine Art von Standortkonkurrenz der öffentlichen Dienste innerhalb des Staates ist, welche durchaus dazu beitragen kann, die volkswirtschaftliche Standortqualität zu verbessern.

Der Vergleich Österreichs mit Deutschland erscheint oberflächlich besehen besonders naheliegend und sinnvoll, weil beide Staaten explizit föderalistisch aufgebaut sind; allerdings werden die Aufgaben auf die einzelnen Ebenen sehr unterschiedlich zugeordnet. In Deutschland hat sich der Bund weit stärker aus dem „operationalen“ Geschehen zurückgezogen, die exekutiven Funktionen werden auch bei bundeseinheitlichen Regelungen in weit höherem Maß von den Bundesländern besorgt. Diese besitzen in Deutschland überdies viel weiter reichende legislative Kompetenzen. Im Ergebnis scheint Deutschland damit zu einem insgesamt effizienteren System der Ordnung grundlegender Staatsaufgaben zu kommen. Dies scheint weniger damit zu tun zu haben, dass die durchschnittliche Größe deutscher Bundesländer jene der österreichischen um Größenordnungen übertrifft. Denn auch in der Schweiz, die eine der deutschen bedeutend ähnlicheren föderalistischen Aufbau, jedoch viel kleinere regionale Einheiten (Kantone) aufweist, kosten die zentralen Aufgaben des Staates (Legislative, oberste Exekutive und allgemeine Verwaltung) relativ weniger als in Österreich[2].

3. Unterschiedliche Intensitäts- und Qualitätsansprüche an die gleichen staatlichen Einrichtungen

Das lässt sich vielleicht am klarsten an Hand der Aufwendungen für die Landesverteidigung illustrieren. Ob im konkreten Fall der Aufwand von einem, zwei oder drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts als angemessen für die Befriedigung der Sicherheitsbedürfnisse angesehen wird, hängt von der Annahme des Risikos einer Bedrohung ab. Und die ist selbstverständlich sehr dehnbar. Die politische Annahme darüber kann sich auch in die Form einer völkerrechtlichen Vereinbarung über wechselseitigen Beistand kleiden. Dementsprechend ist der Einfluss des unterschiedlichen Anspruchsniveaus an öffentliche Dienste auf die Standortqualität auch innerhalb weiter Grenzen interpretierbar.

Die Aufgabenkritik des Staates umfasst also nicht nur die oben diskutierte Überlegung, ob bestimmte politische Ziele durch öffentliche oder durch private Gestion günstiger erreichbar erscheinen, sondern

[2] Kramer, H., "Internationale Vergleichbarkeit der Aufwandsdaten des Staatssektors nach Aufgabenbereichen und Ebenen der Staatstätigkeit", Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2000.

auch darüber, welches Anspruchsniveau vorgeben ist. Die Diskussion darüber erfordert viel Phantasie, weil sie sich leicht mit dem traditionellen Rechtsbestand abfindet.

Ein Beispiel dafür aus der Sicht der Standortqualität für die Wirtschaft ist die Leistungsintensität des Gerichtswesens: ab wann schlägt der Vorteil, mit einem zivilrechtlichen Anspruch jedenfalls ein fachlich qualifiziertes unabhängiges öffentliches Gericht sowie allenfalls mehrere Rechtsmittelinstanzen anrufen zu können, um einen mit öffentlichen Mitteln durchsetzbaren Rechtstitel zu erlangen, in den Nachteil um, auf diesen möglicherweise jahrelang warten zu müssen? Was mit wirtschaftlichen Kosten verbunden wäre, die es vorziehen lassen, sich mit einer außergerichtlichen privaten Schiedsvereinbarung zufrieden zu geben. Rechtssicherheit hat ihren Preis. Möglicherweise einen in manchen Fällen für das wirtschaftliche Kalkül zu hohen.

Verallgemeinert stellt sich die Frage, ob eine höhere Regelungsdichte einen Vorteil oder einen Nachteil für die Standortqualität darstellt.

Die Frage rührt ebenso an die Grundprinzipien eines Staatswesens, also an Verfassungsfragen, wie die nach dem Verfassungsarchitektur in Bezug auf die verschiedenen Ebenen des Staates. Bei welchem Anspruchsniveau an den Staat erscheint der sicher nicht in Frage zu stellende Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit gewährleistet? Die österreichischen Tradition der Interpretation der Rechtsstaatlichkeit im Artikel 18 BVG und vor allem die Konsequenzen für die Verwaltungspraxis (etwas im AVG) erweckt nicht selten den Eindruck, dass unter der Prämisse Rechtsstaatlichkeit alles und jedes pro futuro geregelt werden soll, so dass den befassten Organen der Exekutive und der Gerichtsbarkeit wenig Interpretationsspielraum verbleiben.

Das setzt sehr große Zuversicht in die Fähigkeit des Gesetzgebers, künftige Einflussfaktoren und denkbare Anlassfälle im vorhinein zu überblicken, voraus.
Der internationale Vergleich des Anspruchsniveaus an bestimmte öffentliche Leistungen ist, verständlicherweise auch bei sehr gleichartigen Aktivitäten eine ziemlich anspruchsvolle und diffizile Sache. Immerhin mehren sich durchaus aussagekräftige Benchmarks über den Zeitaufwand und die bürokratischen Komplikationen bei der Erlangung staatlicher Bescheide. Diese verlieren ihren Sinn nicht, wenn man die

dahinter verborgenen Untiefen unterschiedlicher Staatsphilosophie nicht ganz aus den Augen verliert.

4. An nächster Stelle in der Bedeutung der wichtigsten Einflussfaktoren steht wohl, dass unterschiedliche Organisation im betriebswirtschaftlichen Sinn für Unterschiede in den Kosten beziehungsweise verantwortlich ist. Selbstverständlich gibt es bei gleichen Grundanforderungen der Staats- und Wirtschaftsverfassung unterschiedlich effiziente Organisation. Vor allem der Grad, in welchem fehlende Marktimpulse durch institutionell vorgesehene Anreize innerhalb der öffentlichen Verwaltung kompensiert werden, entscheidet über mehr oder weniger vom betriebswirtschaftlichen Optimum abweichende Praxis der öffentlichen Dienste. Die traditionelle institutionalisierte Anreizstruktur im öffentlichen Dienst bewirkt häufig geradezu das Gegenteil von betriebswirtschaftlicher Optimalität, ohne dass dies wirklich staatspolitisch gerechtfertigt wäre.

Zu den fehlenden Marktsignalen kommen einerseits besondere Schwierigkeiten, die betriebswirtschaftliche Kapazität öffentlicher Dienste zu messen (und auf diese Weise Kapazitätsreserven zu identifizieren) sowie andererseits vielfach Einschränkungen der betriebswirtschaftlichen Flexibilität, etwa besondere Standesvorrechte von Beamten. Diese mögen auf Erwägungen der Rechtsstaatlichkeit zurückzuführen sein – wie etwa der Versetzungsschutz oder die Pragmatisierung –, sind aber vielfach gerade damit heute nicht mehr ausreichend zu begründen. Im Einzelfall sind Alternativen denkbar, die die Fixkosten senken, ohne grundlegende Rechtsprinzipien zu verletzen.

Dem Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien stehen öffentliche Dienste erfahrungsgemäß bedeutend zögernder gegenüber als die Privatwirtschaft. Ihr Rationalisierungspotential kann jedoch dort mindestens ebenso mächtig sein kann wie hier. Und überdies vermögen sie nicht selten qualitativ höhere Ansprüche an den öffentlichen Dienst zu befriedigen.

5. Wahrscheinlich erst zuletzt ist auch die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass die Produktionsfaktoren und Inputs im öffentlichen Dienst bei gleicher realer Produktivität und gleichen Qualitätsansprüchen im einen Land ganz einfach teurer ist als im anderen, verglichen mit den Preisen für handelbare Güter im internationalen Vergleich. Die Vermutung, dass „die Beamten“ eben „zu hoch bezahlt“ seien, wird von Journalisten und vom breiten Publikum

sogleich gehegt, ohne den Versuch, diese Möglichkeit von den vorher diskutierten Einflussfaktoren auseinander zu halten.

Wenn sich im Vergleich zwischen Österreich und Deutschland zeigt, dass die durchschnittliche Besoldung eines öffentlich Bediensteten im Nachbarland, gemessen an den Durchschnittsgehältern in der Privatwirtschaft, höher ist als in Österreich, dann bestätigt das weniger die von den öffentlich Bediensteten stark empfundenen relativen Nachteile ihres Besoldungssystems. Überwiegend dürfte es sich um den Effekt einer unterschiedlichen Qualifikationsstruktur handeln. In Deutschland ist der Prozess, sich im öffentlichen Dienst möglichst auf planende, entscheidende und kontrollierende Leistungen zu beschränken und die operative Durchführung auszulagern, offenbar weiter fortgeschritten als in Österreich. Demnach ist, oder war zumindest bis vor kurzem, in Österreich der Anteil der gehobenen und hohen Qualifikationen beim Beschäftigungseinsatz geringer als in Deutschland und damit auch das rechnerische Durchschnittsgehalt im Vergleich zu jenem in der Privatwirtschaft.

Ein internationaler Querschnitt zeigt ziemlich eindeutig, dass zwischen dem Qualifikationsgrad der öffentlich Bediensteten und dem Gesamtaufwand für sie – gemessen an der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft – ein negativer Zusammenhang besteht. Die scheinbare Paradoxie, den öffentlichen Dienst verbilligen zu können, indem man ihn verteuert, ist keine. Er würde nicht im eigentlichen Sinn teurer, sondern leistungsfähiger.

Ähnliche Feststellungen gelten für den Sachaufwand. Solange der Staat die Herstellung von Vorprodukten und Vorleistungen seiner Tätigkeit nicht konsequent auslagert, sind nicht nur seine Gesamtkosten größer, sondern auch seine Effizienz geringer.

3. LEISTUNGSVERGLEICHE

Unternehmerische Entscheidungen über die relative Standortqualität eines Landes geben sich sehr leicht mit Aufwandsvergleichen zufrieden. Der Standort ist umso attraktiver, je geringer die Kosten des öffentlichen Dienstes und damit die Steuer- und Abgabenbelastung sind. Dies kann sich leicht als kurzsichtiger, ja kontraproduktiver Standpunkt herausstellen.

Jedenfalls unter der Annahme ausgeschöpfter Rationalisierungsreserven muss ein geringerer Aufwand auch geringere öffentliche Leistungen bedeuten. Und darunter sind mit Sicherheit auch solche, die nicht nur die Wohlfahrt der privaten Bürger, sondern auch die Effizienz des Produktionssektors berühren. Zumindest auf etwas längere Sicht. Ihr Fehlen kann entweder durch höheren betrieblichen Aufwand wettgemacht werden, oder der Ausfall ist betrieblich überhaupt unersetzlich. Dann reduziert er die erzielbare Leistung der Unternehmen und die volkswirtschaftliche Standortqualität.

Es mag schon sein, dass diese Überlegung hinter die Strategie, Rationalisierungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst auszuschöpfen, zurücktreten kann. Auf längere Sicht könnten jedoch Schlüsselfaktoren der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Bildung, Infrastruktur, soziale Sicherheit – unterdotiert werden und dies müsste sehr schwerwiegende Folgen für den Entwicklungspfad einer Volkswirtschaft haben.

In einem Land, in welchem aus Tradition und Neigung die Anlässe für staatliche Intervention eher zu rasch bei der Hand sind, sollte man diesen Umstand vielleicht nicht überbetonen. Seine gänzliche Vernachlässigung wäre aber jedenfalls ein strategischer Fehler.

Die grundsätzlichen Schwierigkeiten von Leistungsvergleichen wurden schon dargestellt. Sie sind allerdings keine ausreichende Rechtfertigung, Versuche in dieser Richtung gleich gar nicht zu unternehmen. Freilich ersetzen entsprechende Indikatoren – Systeme von Sozialindikatoren wurden mehrfach entwickelt und international vorgeschlagen – in keinem Fall eine eingehendere und sorgfältigere Diagnose der Leistungen und der Effizienz öffentlicher Dienste. Viele Indikatoren in diesem Zusammenhang haben ein Doppelgesicht oder reflektieren ein ganzes Ursachenbündel: das gilt für Indikatoren der Volksgesundheit, der Studentenzahlen und der Studiendauer, Forschungsergebnisse, der Umweltemissionen, der Kriminalität und viele andere.

Es wäre hoch an der Zeit, dass Österreich Anstrengungen unternimmt, in dieser Hinsicht an die internationalen Standards anzuschließen. Dies würde wohl eine politische Höherbewertung amtlicher oder amtlich zu verwendender statistischer Erhebungen und ihrer Analyse voraussetzen. Auch ein charakteristisches Beispiel, dass Kosteneinsparung nicht für

sich allein ausreicht, die Effizienz der Erreichung politischer Zielvorgaben zu verbessern.

4. Literaturhinweise

Handler, H., (Hrsg.), "Wirtschaftsstandort Österreich – Wettbewerbsstrategien für das 21. Jahrhundert", Publikationen der Sektion Wirtschaftspolitik des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, 2. Auflage, Wien 1998.

ZUR ORGANISATION DER WETTBEWERBSBEHÖRDEN IN ÖSTERREICH

Walter Barfuß

Der Jubilar, welcher promovierter Jurist und habilitierter Ökonom ist, hat sich stets darum bemüht, theoretische Einsichten und praktische Erfordernisse sinnvoll miteinander zu verbinden. Und in diesem Sinne mögen auch die folgenden kurzen Bemerkungen zu den österreichischen Wettbewerbsbehörden verstanden werden.

Mit den oben angekündigten, sehr persönlichen Bemerkungen, welche bewusst auf jeden Anmerkungsapparat verzichten und sich darauf beschränken, aus reicher akademischer und praktischer Erfahrung zu schöpfen, möchte ich dem Jubilar für unsere jahrelange gute und angenehme Zusammenarbeit sehr herzlich danken.

I.

Wie auf allen Gebieten des Lebens, lässt sich auch im Zusammenhang mit den Themen „Wettbewerbsrecht“ und „Wettbewerbsbehörden“ mit Worten trefflich streiten. Es ist daher selbstverständlich auch hier kein Problem, mit Hilfe terminologischer und semantischer Tricks alles und jedes zu „beweisen“ oder zu „widerlegen“. Womöglich noch „rühriger“ und noch „imposanter“ lässt sich in diesem Zusammenhang – wie in jedem anderen Zusammenhang, der auch nur irgendwie Bezug zur Rechtsordnung hat – darüber sinnieren, welchem „Zweck“ – von „Zwecken“ ist in solchen Darlegungen meist gar nicht mehr die Rede – eine bestimmte Regelung bzw. eine bestimmte Institution zu dienen hat.

Im Sinne des österreichischen Sprachgebrauchs der letzten Jahre und Jahrzehnte verstehe ich im gegebenen Zusammenhang unter „Wettbewerbsrecht“ in einem weiteren Sinn alle Rechtsvorschriften, die – für jedermann erkennbar – auch dazu dienen, Wettbewerb zu ermöglichen und dessen fairen Ablauf zu gewährleisten. Lediglich in einem engeren Sinn, welcher allerdings in Theorie und Praxis mehr und mehr verflacht, möchte ich beim Wettbewerbsrecht im weiteren Sinn – ausgehend von einer mehr oder minder formalen „Kartellformenlehre“ bzw. von konkreten Tatbeständen in Rechtsvorschriften, die gegen den unlauteren Wettbewerb gerichtet sind – zwischen Kartellrecht (Recht

gegen Wettbewerbsbeschränkungen) und Wettbewerbsrecht in engerem Sinn (Recht des lauteren Wettbewerbs) unterscheiden.

Die erwähnte Unterscheidung hat in Wahrheit nur noch im Zusammenhang mit Zuständigkeitsvorschriften, z.B. nach der Zivilprozessordnung, dem Kartellgesetz oder dem Nahversorgungsgesetz, einen gewissen Sinn. Vom Inhalt her ist – wie jeder Praktiker weiß – z.B. das Kartellrecht sehr weitgehend Bestandteil der Rechtsvorschriften gegen unlauteren Wettbewerb, und die einschlägigen Zuständigkeitsvorschriften versagen im übrigen sofort dann, wenn etwa zivilrechtliche Nichtigkeit (auf Grund von Kartellvorschriften) beim Zivilgericht oder kartellrechtliche Vorschriften beim Handelsgericht oder wettbewerbsrechtliche Lauterkeitsvorschriften beim Kartellgericht (etwa im Zusammenhang mit Marktmachtsmissbrauch) eingewendet bzw. vorgebracht werden. Alle befassten Behörden (Gerichte und Verwaltungsbehörden) sind in einem weiteren Sinn „Wettbewerbsbehörden".

Langer Rede kurzer Sinn: Man muss sich darüber im klaren sein, dass inhaltliche Unterscheidungen und Definitionen im einzelnen und daran anknüpfende Zuständigkeitsvorschriften weder unter dem Gesichtspunkt des positiven Rechts noch unter dem Gesichtspunkt der Rechtspolitik überbewertet werden dürfen. Geradezu sinnlos aber ist – darauf sei mit Nachdruck hingewiesen – die meist nur aus „plakativen" Gründen geführte Diskussion darüber, ob das Wettbewerbsrecht – in jeder Ausgestaltung – den „Mitbewerber" oder aber den „Konsumenten" schützt. Die Wahrheit ist, dass all diese Vorschriften bestimmte Lebenssachverhalte im Sinne des Gemeinwohls regeln und daher allen jeweils Betroffenen – von den Bürgern als Steuerzahler über aktuelle und potentielle Mitbewerber und deren Dienstnehmer samt deren Familien, bis zu den Konsumenten usw. – dienen. Ich halte eine Diskussion darüber – mag sie auch unter gewissen Aspekten „modern" sein – für ebenso sinnlos, als wollte man darüber diskutieren, ob Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik – quasi in einem strengen, begrifflichen Gegensatz – den Dienstgebern oder den Dienstnehmern, den Produzenten, den Händlern oder den Konsumenten usw. zu dienen habe.

II.
Unter diesen Gesichtspunkten kann es keine ernsthafte Diskussion darüber geben, dass im Sinne unserer herkömmlichen Regelungen gewisse Teile des Wettbewerbsrechts – mit Schwerpunkt bei der zivilrechtlichen Verfolgung – mit voller Berechtigung in die Zuständigkeit der Zivilgerichte (Handelsgerichte) fallen. Niemand wird verlangen, dass beispielsweise „sittenwidriges Verhalten im geschäftlichen Verkehr" oder „Anschwärzung" zu Zwecken des Wettbewerbs vor anderen Instanzen behandelt werden soll als vor der zuständigen Handelsgerichtsbarkeit. Anders ist die Situation aber im Zusammenhang mit dem sogenannten „Kartellrecht", welches – als Teil des Wettbewerbsrechts – gewährleisten soll, dass Wettbewerb überhaupt stattfinden kann. Hier hat man in Österreich traditionellerweise – vielleicht auch auf Grund der Erfahrungen im Zusammenhang mit älteren Kartellvorschriften – der Zivilgerichtsbarkeit (den Handelsgerichten) nicht die ausreichende „Kompetenz" zugesprochen, sondern hat sich zu einer Sondergerichtsbarkeit zusammen mit sehr differenzierten sozialpartnerschaftlichen „Verwaltungskonstruktionen" entschlossen. Lediglich die traditionelle Kartellstrafgerichtsbarkeit hat man bei den Strafgerichten belassen, wobei man aber auch schon in der Vergangenheit – etwa im Zusammenhang mit der Einführung von Bußgeldverfahren – vom klassischen Strafcharakter mehr und mehr abgegangen ist. Das derzeitige Regierungsprogramm geht überhaupt von einer Entkriminalisierung des Kartellrechts aus.

Nunmehr ist aber Streit darüber entbrannt, ob – etwa nach deutschem Vorbild – eine Bundeswettbewerbsbehörde ermitteln und entscheiden soll (mit Rechtszug an ein Gericht), oder ob eine solche Behörde lediglich – wenn auch mit imperium ausgestattet, also behördlich – ermitteln und bei den Kartellgerichten als Partei auftreten soll. Dabei hat sich in letzterem Zusammenhang – für Österreich nicht untypisch – sofort die Frage ergeben, ob eine solche Behörde beim Wirtschaftsministerium oder aber beim Justizministerium angesiedelt sein sollte: Das Wirtschaftsministerium denkt an eine unabhängige, weisungsfrei gestellte Behörde im Wirtschaftsressort, und das Justizministerium denkt an eine (nicht unabhängige und nicht weisungsfrei gestellte) Behörde im Justizressort, etwa an eine „Kartellanwaltschaft" bei der Staatsanwaltschaft bzw. bei der Generalprokuratur.

Es ist evident, dass aus rein verfassungsrechtlicher Sicht eine solche – im einzelnen wie auch immer gestaltete – Wettbewerbsbehörde ressortmäßig überall angesiedelt werden könnte; theoretisch auch – um es ganz deutlich zu machen – z.B. bei einem Bildungsministerium. Freilich sind auch hier Sachlichkeitsgebote zu beachten, wie sie sich auch aus dem verfassungsgesetzlich vorgegebenen, verbindlichen Grundsatz der Zweckmäßigkeit ergeben. Es schiene daher angezeigt, eine solche Wettbewerbsbehörde (z.B. „Bundeswettbewerbsbehörde") dort anzusiedeln, wo mit der größten Sachkompetenz zu rechnen ist. Die Sachkompetenz einer „Bundeswettbewerbsbehörde" bezieht sich aber im vorliegenden Fall ganz sicher nicht so sehr auf judizielle – zivilrechtliche oder strafrechtliche – Tatbestandsfragen, sondern weit mehr auf das Wissen um und auf das Erkennen und Bewerten von wirtschaftsrelevanten Gegebenheiten und Zusammenhängen. Eine Wettbewerbsbehörde macht nun einmal in großem Ausmaß auch Wirtschaftspolitik, und sie ist dabei nicht auf z.B. Konsumentenschutzpolitik oder Unternehmenspolitik, also auf Teilaspekte der Wettbewerbsordnung, beschränkt. Ich glaube daher, dass eine zukünftige Wettbewerbsbehörde – welche Kompetenzen sie im einzelnen immer haben mag – zweckmäßigerweise (und nach weit überwiegendem europäischen Vorbild) beim Wirtschaftsministerium angesiedelt sein sollte.

III.

Es lohnt sich, einen kurzen Blick in die Vergangenheit zu werfen und zu fragen, wie sich denn die Kartellbehördenorganisation in Österreich entwickelt hat. Naturgemäß kann ich hier nur einige Eckpunkte erwähnen:

- Im Österreich des 19. Jahrhunderts versuchte man, preiserhöhende Verkaufskartelle mit strafrechtlichen (und später auch mit zivilrechtlichen) Mitteln zu bekämpfen. Die wichtigste Vorschriften fanden sich in dem erst durch das Kartellgesetz 1951 aufgehobenen sogenannten „Koalitionsgesetz" 1870, mit welchem Vorgängerbestimmungen im Allgemeinen Strafgesetz durch damals modernere Vorschriften ersetzt worden waren. Gleichzeitig wurde eine enge strafrechtliche Verbindung – insbesondere zu § 479 des Strafgesetzbuches 1852 – hergestellt. Strafrechtspolitisch ging es damals um eine Gesetzgebung gegen Preistreiberei und Wucher; es ging um die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, und nicht um wirtschaftspolitische Überlegungen.

- 1938 wurde in Österreich das deutsche Kartellrecht eingeführt, insbesondere die Kartellverordnung 1923. Damit gab es in Österreich erstmals ein umfassenderes Kartellrecht, das dem Wirtschaftsminister und der Regierung – in Deutschland: schon seit 1923 – die Möglichkeit für (zum Teil mit Hilfe des Kartellgerichts durchzusetzende) wirtschaftspolitische Maßnahmen (Nichtigerklärungen, Untersagung von Geschäftsbedingungen, Preisbeschränkungen etc) gab.
- Im Zuge der Rechtsüberleitung 1945 blieben die alten deutschen Kartellvorschriften (die wichtigsten Teile stammten aus vornationalsozialistischer Zeit) in Österreich weiter bestehen und wurden erst durch das Kartellgesetz 1951 förmlich aufgehoben.
- 1951 wurde – ganz im Sinne einer gewissen „Kartellformenlehre“ – für streng definierte Kartelle das Kartellregister geschaffen, und über die Zulässigkeit der Eintragung in das Kartellregister entschied die Kartellkommission beim Oberlandesgericht Wien bzw. als Instanz die Kartelloberkommission beim Obersten Gerichtshof. Beide Kommissionen waren Gerichte (Sondergerichte).
- In der Folge kam es zu fünf Kartellgesetznovellen. Die 3. Kartellgesetznovelle (1958) führte zu einer Umbenennung der Kartellkommissionen in „Kartellgericht“ bzw. „Kartellobergericht“ und brachte vor allem den „Paritätischen Ausschuss“. Dieser sozialpartnerschaftlich zusammengesetzte Ausschuss hat für das Kartellgericht Gutachten abzugeben. In Wahrheit wurde der Paritätische Ausschuss aber der eigentliche Entscheidungsträger und ist das im Grunde bis heute (seit einiger Zeit jedoch gegenüber der gewachsenen de facto-Stärke der Kartellgerichte freilich etwas abgeschwächt) geblieben. Jedenfalls liegt bis heute der Schwerpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion über die – für jede Kartellbeurteilung entscheidende – „volkswirtschaftliche Rechtfertigung“ eines bestimmten Kartells beim Paritätischen Ausschuss.
- 1972 kam es zu einem neuen Kartellgesetz, welches als Begleitgesetz zu den Verträgen mit den Europäischen Gemeinschaften verstanden wurde.
- Das heutige Kartellgesetz stammt aus dem Jahr 1988 und ist in der Zwischenzeit mehrfach novelliert worden.

IV.

Heute stellt sich die Behördenorganisation auf Grund des Kartellgesetzes wie folgt dar:

In formaler Hinsicht entscheidet das Oberlandesgericht Wien als Kartellgericht; zweite und letzte Instanz ist der Oberste Gerichtshof als Kartellobergericht.

Abgesehen von verschiedenen Entscheidungen, die der Vorsitzende des jeweiligen Senates allein trifft, wird in Senaten entschieden. Beim Kartellgericht bestehen die Senate aus einem Berufsrichter und zwei Laienrichtern, beim Kartellobergericht aus drei Berufsrichtern und vier Laienrichtern. (Theoretisch gibt es noch den verstärkten Senat des Obersten Gerichtshofs; er bestünde in Kartellsachen aus sieben Berufsrichtern und vier Laienrichtern.)

Die Laienrichter werden von der Bundeswirtschaftskammer und von der Bundesarbeitskammer – je zur Hälfte – entsendet. In manchen Fällen tritt an die Stelle des von der Bundesarbeitskammer entsandten Laienrichters ein Laienrichter der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs. Dass die Laienrichter von den Sozialpartnern „entsandt" werden, steht wörtlich im Kartellgesetz, und daran wird auch nichts dadurch geändert, dass in anderen Paragraphen des Kartellgesetzes von einem Vorschlag der Sozialpartner, den die Bundesregierung bei ihrem Vorschlag an den Bundespräsidenten zu respektieren hat, gesprochen wird.

Darüber hinaus gibt es beim Präsidenten des Oberlandesgerichts Wien eine Sachverständigenliste in Kartellangelegenheiten. Eingetragen werden nur jene Personen, die von der Bundeswirtschaftskammer und der Bundesarbeitskammer übereinstimmend vorgeschlagen werden.

Amtsparteien sind der Bund, vertreten durch die Finanzprokuratur, die Bundeswirtschaftskammer, die Bundesarbeitskammer und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs.

Die – weitestgehend obligatorischen – Gutachten im Verfahren werden vom Paritätischen Ausschuss für Kartellangelegenheiten erstattet. Grundlage für die Mitgliedschaft im Paritätischen Ausschuss sind wieder – es wäre kaum anders zu erwarten gewesen – Vorschläge der Bundesarbeitskammer, der Bundeswirtschaftskammer und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs auf Grund sehr ins Detail gehender, die „Parität" sichernder Rechtsvorschriften im Kartellgesetz.

V.

Neben den Kartellbehörden auf Grund des Kartellgesetzes bestehen noch Regelungen nach dem (österreichischen) EU-Wettbewerbsgesetz, welches 1993 als EWR-Wettbewerbsgesetz in Kraft getreten war.

Dieses Gesetz sieht (u.a.) vor, dass für die Durchführung der Europäischen Wettbewerbsregeln der Wirtschaftsminister zuständig ist. Der Wirtschaftsminister hat im einzelnen eine Reihe von Aufgaben übertragen bekommen, insbesondere die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit Wettbewerbsvorschriften, die Mitwirkung im Falle von Nachprüfungen der Kommission usw. In Vollziehung des EU-Wettbewerbsgesetzes sind dem Wirtschaftsminister verlangte Auskünfte zu erteilen, und es bestehen weitgehende Prüfungs- und Einsichtsrechte. Der Wirtschaftsminister ist – mit anderen Worten – in Anwendung des Europäischen Wettbewerbsrechts der „verlängerte Arm" der Kommission und gleichzeitig der „Verbindungsoffizier" zum Kartellgericht.

Das alles gilt aber eben nur im Hinblick auf die Durchführung der Wettbewerbsregeln der Europäischen Union, gilt also – umgekehrt – nicht für das nationale österreichische Kartellrecht.

Wenn man weiß, wie eng das nationale Kartellrecht mit dem europäischen – einer bloßen „Kartellformenlehre" abholden – Wettbewerbsrecht verzahnt ist und wie sehr gerade nach jüngsten Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union mit einer Dezentralisierung der Durchführung der europäischen Wettbewerbsregeln zu rechnen ist, der weiß, dass das streng formale, organisatorische „Nebeneinander" von Kartellgericht, Amtsparteien, Paritätischem Ausschuss und Wirtschaftsminister – alle sind Kartellbehörden – nicht nur rein äußerlich etwas „barock" und undurchsichtig anmutet, sondern auch tatsächlich denkbar umständlich und die Effektivität beeinträchtigend geworden ist.

VI.

Insbesondere im Zusammenhang mit dem Erstarken einer Europäischen Wettbewerbsordnung mit all ihren Durchgriffen auf die nationalen Wettbewerbsordnungen ist die derzeitige österreichische Struktur der Wettbewerbsbehörden nicht mehr vertretbar:

Wer ist der allein maßgebende Ansprechpartner für die Organe in Brüssel? Wer ist der eigentliche Ansprechpartner für Betroffene (Unternehmer, Konsumenten, Dienstnehmer etc)? Teilweise ist es eine Abteilung des Wirtschaftsministeriums, teilweise ist es – auf Grund entsprechender Kammergesetzgebungen – die Bundesarbeitskammer bzw. die Wirtschaftskammer Österreich. Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs und die Finanzprokuratur spielen – de facto – kaum eine Rolle. Zwischen der Finanzprokuratur und dem Bundesministerium gibt es übrigens irgendwelche – von außen her nicht näher nachvollziehbare – Absprachen bzw. Vereinbarungen. Teilweise sind Ansprechpartner darüber hinaus – höchst informell – einzelne Mitglieder des Paritätischen Ausschusses bzw. einzelne Richter des Kartellgerichts.

Es bedarf nicht vieler Worte, dass dieses System schon wegen der höchst diffusen Aufgaben und Verantwortungsverteilung längst nicht mehr haltbar ist.

Dazu kommt noch anderes:

Bei Kartellangelegenheiten handelt es sich weitestgehend um civil rights, und es ist für mich keine Frage, dass es bloß noch eine Frage der Zeit sein kann, bis jemand in Straßburg unter Berufung auf die EMRK geltend macht, es könne kein fair trial vorliegen, wenn die Sozialpartner Amtsparteien sind, den Paritätischen Ausschuss bilden, die Sachverständigenliste bestimmen und im Kartellgericht sowie im Kartellobergericht (dort sogar gegenüber den Berufsrichtern in der Überzahl) vertreten sind.

Dazu kommt noch etwas Drittes, und ich will es aussprechen:

Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, fehlt es insgesamt an der Professionalität der mehr oder minder nebenberuflich tätigen Organe in den Kartellbehörden. Das kann durch sachkundige Berufsrichter sowie durch da oder dort agierende sachkundige Referenten der Amtsparteien nicht ausgeglichen werden. Schon die Organisation des Zusammenspiels der Akteure verhindert – vermindert wenigstens – Effektivität und Effizienz der höchstpersönlichen Professionalität einzelner Akteure.

VII.
Die Konsequenz liegt für mich auf der Hand: Es bedarf – ähnlich wie in anderen europäischen Staaten – einer „Bundeswettbewerbsbehörde", welche unabhängig gestellt, mit ausreichenden Personal- und Sachmitteln ausgestattet und – an der sachlichen Kompetenz orientiert – beim Wirtschaftsministerium angesiedelt sein sollte.

Ich verkenne dabei nicht, dass es – nach bestehenden Vorbildern in europäischen Staaten – nahe liegt, diese Wettbewerbsbehörde als in der Sache entscheidende Behörde zu strukturieren und mit Verfassungsbestimmung einen geeigneten Rechtszug – vorzüglich an das Kartellgericht bzw. an das Kartellobergericht (oder auch nur an das Kartellobergericht als Senat des Obersten Gerichtshofs) – zuzulassen. Der Paritätische Ausschuss hätte zu entfallen oder könnte – partiell – in ein Anhörungsorgan für die Wettbewerbsbehörde und/oder das Gericht umgewandelt werden. Die Stellung der Amtsparteien wäre zu beseitigen. Alle Betroffenen hätten sich unmittelbar an die Wettbewerbsbehörde, welche unter gerichtlicher Aufsicht stünde, zu wenden.

Mir ist dabei freilich auch klar, dass damit ein klarer Bruch mit der österreichischen Entwicklung seit der 3. Kartellgesetznovelle (1958) verbunden wäre, und ich kann mir daher sehr gut einen Mittelweg vorstellen, der einer beim Wirtschaftsministerium zu installierenden Bundeswettbewerbsbehörde (jedenfalls zunächst) lediglich die Aufgabe zuweist, den entsprechenden wettbewerbsrechtlich relevanten Sachverhalten amtswegig nachzugehen, sie konkret – und mit hoheitlichen Mitteln (eventuell da und dort auch unter Einschaltung des Kartellgerichts) – zu untersuchen und als sachkundige Partei auf der Basis der von ihr behördlich festgestellten Fakten bei der im Prinzip unverändert bleibenden Kartellgerichtsbarkeit (Kartellgericht und Kartellobergericht) einzuschreiten. Allerdings muss ich zugeben, dass es sich dabei um einen Kompromiss handelt, von dem ich meine, dass er sehr stark und pragmatisch auf „Befindlichkeiten" Rücksicht nimmt. Ich verkenne also dabei – mit anderen Worten – nicht, dass die konsequentere und wahrscheinlich auch effizientere Lösung das Schaffen einer „Bundeswettbewerbsbehörde" nach dem Vorbild des deutschen Bundeskartellamts mit Rechtszug (auf Grund einer Verfassungsbestimmung) zu einem Kartellsenat des Obersten Gerichtshofs wäre. Ein solcher Kompromiss wäre aber allemal vernünftiger und wirkungsvoller

als das derzeitige System, welches sich – aus vielen Gründen – überlebt hat und kraftlos geworden ist.

Vergabekontrolle zwischen effektivem Rechtsschutz und Vergabeeffizienz

Michael Holoubek

Beim Markt für öffentliche Aufträge handelt es sich unstrittig um einen wirtschaftlich sehr bedeutsamen Markt. Wo es ökonomisch um viel geht, ist es durchaus rational, darum mit allen zu Gebote stehenden Mitteln zu kämpfen. Es verwundert daher nicht, dass die Anzahl der Vergaberechtsstreitigkeiten ständig steigt. Die Zahlen sind bekannt: Der gemeinsame Markt für öffentliche Aufträge in der EU beträgt deutlich über 10% des Bruttoinlandsprodukts der EU, also, grob gerechnet, fast die Hälfte des deutschen Bruttoinlandsprodukts oder ca vier Mal das gesamte österreichische BIP.[1] Dazu kommt, dass es sich um einen Wachstumsmarkt handelt: Die Bandbreite der nachgefragten Leistungen erstreckt sich von Papier über Bauwerke zu medizinischen Geräten und, immer mehr, zu Dienstleistungen, insbesondere auch der Informationstechnologie. Und schließlich zeigt das Beispiel Großbritanniens deutlich, dass eine Umstrukturierung der Staatsaufgaben verbunden mit Privatisierungen nicht dazu führt, dass das Gesamtvolumen öffentlicher Aufträge zurückgeht. Auf Grund der erhöhten Nachfrage nach Leistungen am Markt nimmt heute Großbritannien, was den Anteil öffentlicher Aufträge am nationalen Bruttoinlandsprodukt anlangt, innerhalb der EU eine Spitzenstellung ein.[2]

Die wirtschaftliche Bedeutung des Vergaberechts und des Vergaberechtsschutzes ist also nicht zu bestreiten. was sich in absehbarer Zukunft auch nicht ändern wird.

---

[1] Siehe dazu und zum Folgenden ausführlich und mit den entsprechenden Nachweisen *Westphal*, "Vergaberecht ökonomisch betrachtet: Hat sich der juristische Aufwand gelohnt?", in: Rill/Griller (Hrsg.), "Grundfragen der öffentlichen Auftragsvergabe", 2000, 305 ff.

[2] Siehe *Westphal* (FN 1) 314 f; zu den unterschiedlichen Möglichkeiten staatlicher Leistungssicherung, den Zusammenhängen zwischen staatlicher Wirtschaftstätigkeit und öffentlicher Auftragsvergabe sowie grundsätzlich zu unterschiedlichen Konzepten staatlicher Wirtschaftstätigkeit im Rechtsvergleich zwischen Österreich, Großbritannien und Frankreich *Holoubek*, "Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber", VVDStRL 60 (2001), in Druck.

1. *Das bestehende System der Vergabekontrolle*

Das bestehende System der Vergabekontrolle[3] in Österreich beruht sozusagen auf drei Säulen:

- Zum einen auf der verwaltungsbehördlichen Vergabekontrolle, also dem Vergaberechtsschutz im engeren Sinn etwa vor dem Bundesvergabeamt.[4] Dieser verwaltungsrechtliche Vergaberechtsschutz kommt grundsätzlich ober den Schwellenwerten und bis zur Zuschlagserteilung, also während des eigentlichen Vergabeverfahrens inklusive der Kontrolle des Abschlusses dieses Vergabeverfahrens, also insbesondere der Kontrolle der Zuschlagsentscheidung, zur Anwendung.
- Die zweite Säule bildet der zivilgerichtliche Bieterschutz. Bei diesem geht es nicht nur um die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen vor den ordentlichen Gerichten; der zivilgerichtlichen Bieterschutz schließt auch Unterlassungsansprüche ein oder die Durchsetzung von Teilnahmeansprüchen beispielsweise in einem nicht offenen Verfahren. Auch einstweilige Verfügungen sind hier möglich. Alles das haben die Zivilgerichte in einer sehr differenzierten Rechtsprechung entwickelt.[5] Dieser

---

[3] Für einen Überblick siehe *Korinek*, "Vergaberecht", in: Raschauer (Hrsg.), "Grundriß des österreichischen Wirtschaftsrechts", 1998, 285 (Rz 743 ff); *Holoubek*, "Grundfragen des Vergaberechtsschutzes in Österreich", in: Rill/Griller, "Grundfragen" (FN 1) 237 ff; spezifisch aus landesrechtlicher, in concreto der Sicht des Kärntner Landesvergabegesetzes *Ragoßnig*, "Rechtsschutz", in: Potacs (Hrsg.), "Beiträge zum Kärntner Vergaberecht", 2000, 125 ff.

[4] Auf Bundesebene gibt es mit der Bundes-Vergabekontrollkommission vor dem eigentlichen verwaltungsbehördlichen Rechtsschutzverfahren noch ein vorgelagertes Schlichtungs-, oder, technisch formuliert, Mediationsverfahren (dazu *Holoubek*, "Reformbedarf beim Vergaberechtsschutz aus der Sicht der Bundes-Vergabekontrollkommission", JPR 1999, 246 ff). Dieses ist derzeit bis zur Angebotsöffnung verpflichtend, nach Angebotsöffnung steht es den Bietern fakultativ zur Verfügung. Grundsätzlich hat sich die Einrichtung eines derartigen vorgelagerten Schlichtungsverfahrens bewährt. Wichtig ist, dass der Charakter eines Schlichtungsverfahrens gewahrt bleibt, das Schlichtungsverfahren also nicht gleichsam unter der Hand zum erstinstanzlichen Rechtsschutzverfahren mutieren darf. Daher ist auch die Sinnhaftigkeit der Durchführung eines Schlichtungsverfahrens durch die eigentliche Nachprüfungsbehörde selbst in Frage zu stellen. Hier besteht zu sehr die Gefahr, dass sich die Behörde in einem formlosen Verfahren auf eine bestimmte Meinung festlegt, von der sie dann auch im eigentlichen Rechtsschutzverfahren nur schwer wieder abgeht.

[5] Grundlegend *Aicher*, "Die Vergabekontrollkommission in ihrer Bedeutung für die österreichische Rechtsentwicklung und für Angleichung an das Recht der EG", in:

zivilgerichtliche Bieterschutz kommt vor allem unterhalb der Schwellenwerte[6] und dann zur Anwendung, wenn der Zuschlag tatsächlich schon erteilt, also der Leistungsvertrag abgeschlossen ist und übergangene Bieter Schadenersatz begehren.

- Die dritte Säule der Vergabekontrolle ist die Europäische Vergabekontrolle durch die Kommission.[7] Diese reagiert auf Bieterbeschwerden auch in laufenden Vergabeverfahren oft sehr rasch, manchmal ist man versucht zu sagen: reflexartig, und prüft auch während laufender innerstaatlicher Nachprüfungsverfahren. Es reicht aus, dass ein Bewerber oder Bieter eine Beschwerde im Rahmen eines laufenden Vergabeverfahrens an die Kommission richtet.

Wir haben es also bei der Vergabekontrolle mit unterschiedlichen Systemen zu tun, die freilich nicht streng getrennt nebeneinanderstehen, sondern sich in vielen Bereichen überlappen. Das bringt natürlich in der Praxis Probleme mit sich, vor allem Abgrenzungsprobleme und Probleme von Doppelzuständigkeiten. Im Verhältnis zivilgerichtlicher Bieterschutz und verwaltungsrechtlicher Vergaberechtsschutz bemühen sich freilich die jeweils zuständigen Instanzen um eine möglichst sinnvolle Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten. So gehen die Zivilgerichte im Prinzip davon aus, dass sie im Anwendungsbereich des verwaltungsbehördlichen Vergaberechtsschutzes keine Zuständigkeit haben, einstweilige Verfügungen etwa zur Sicherung von Unterlassungs- oder Teilnahmeansprüchen zu erlassen.[8]

Auf Grund des Bundesvergabegesetzes und auch nach dem System der meisten Landesgesetze besteht freilich eine Verbindung zwischen verwaltungsbehördlichem Rechtsschutz und zivilgerichtlichem Schadenersatzanspruch nach Zuschlagserteilung: Für die Geltendmachung des spezifischen vergabegesetzlichen Schadenersatzanspruchs ist eine vorherige Feststellung über das Vorliegen einer Vergaberechts-

---

Korinek/Aicher, "Vergabekontrollkommission – Ein Instrument zur Kontrolle von Bauaufträgen des Bundes im Lichte der europäischen Vergaberechtsentwicklung", 1991, 19 ff; *Rummel*, "Zivilrechtliche Probleme des Vergaberechts", ÖZW 1999, 1 (10 ff); Überblick über die Rechtsprechung auch bei *Wilhelm*, "Bestbieters Sieg im Vergabestreit", 1999, 15 ff.

6 Zur „Schwellenwertproblematik“ nunmehr VfGH 30.11.2000, G 110, 111/99.

7 Überblick bei *Öhler*, "Rechtsschutz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in der Europäischen Union", 1997, 270 ff.

8 OLG Wien, WBl 1997, 524; siehe auch OGH, WBl 1997, 217.

widrigkeit durch die verwaltungsbehördliche Kontrollinstanz, also etwa durch das Bundesvergabeamt, notwendig. Alle weiteren Schadenersatzvoraussetzungen wie insbesondere Kausalität und Höhe des Schadens hat dann das Zivilgericht zu beurteilen.

Ein öffentlicher Auftraggeber muss also heute mit Verzögerungen des Vergabeverfahrens wegen der Durchführung von Vergabekontrollverfahren aus verschiedener Richtung rechnen. Er muss insbesondere mit dem verwaltungsbehördlichen Vergaberechtsschutz, aber auch mit Interventionen der Kommission rechnen. Und er sollte zumindest immer ein Auge auf den möglichen zivilgerichtlichen Bieterschutz haben. Alles in allem keine leichte Aufgabe; Vergabeverfahren als Auftraggeber durchführen heißt heute zu einem guten Stück auch, Konfliktmanagement zu betreiben.

2. Die Funktion des Vergaberechtsschutzes

Was ist nun eigentlich Gegenstand der einzelnen verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzverfahren? Was macht ein Bewerber oder Bieter geltend, wenn er ein Nachprüfungsverfahren beim Bundesvergabeamt beantragt? Setzt er seine subjektiven Rechte in einem strikt verwaltungsverfahrensrechtlichen Sinn durch? Oder ist, was etwa die Textierung des § 115 Abs 1 BVergG durchaus nahelegen würde, das verwaltungsrechtliche Rechtsschutzverfahren eher die verfahrensförmig institutionalisierte Geltendmachung von Schadensvermeidungspflichten des Auftraggebers durch verfahrensförmig gebundene Warnhinweise seines potentiellen Vertragspartners im vorvertraglichen Schuldverhältnis? Ist, um es anders zu wenden, das verwaltungsrechtliche Rechtsschutzverfahren von seiner Struktur her nichts anderes als die Ausformung des Grundsatzes, dass die Vergabegesetze Schutzgesetze für die Bewerber und Bieter sind, bei deren Verletzung Schadenersatzansprüche bzw. eben in bestimmten Konstellationen auch Unterlassungsansprüche geltend gemacht werden können?

Das ist nicht nur eine akademische Diskussion. Es stellt sich nämlich die – in der Spruchpraxis noch unbeantwortete – Frage, ob und inwieweit es etwa gewisse „Mitwirkungspflichten" der Bieter in einem Vergabeverfahren gibt, die auch für die allfällige Geltendmachung von Rechten im Rechtsschutzverfahren von Bedeutung sind. Ist es, um das

wohl prägnanteste Beispiel zu nehmen, völlig unerheblich, zu welchem Zeitpunkt ein Bieter erkennbare Mängel in einer Ausschreibung rügt? Oder macht es für seine Stellung im Vergaberechtsschutzverfahren einen Unterschied, ob er das noch vor Angebotseröffnung tut oder erst zu einem Zeitpunkt, wo der Vergabevorschlag schon am Tisch liegt und er nicht Erstgereihter ist.

Ein zweiter Aspekt ist zu betonen: Die Vergabegesetze sind unzweifelhaft Schutzgesetze zu Gunsten der Bewerber oder Bieter, sie sind aber auch Gesetze, die Allgemeininteressen zum Gegenstand haben. Das Vergaberecht hat vor allem auch ordnungspolitische und effizienzsichernde Funktion. Das gilt schon für das Gemeinschaftsrecht: Auslöser für die Versuche der Kommission, mit den Vergaberichtlinien einen Binnenmarkt für öffentliche Aufträge zu errichten, waren die volkswirtschaftlich versprochenen gewaltigen Einsparungspotentiale, die damit verbunden sein sollen. In diesem Sinne sind auch die subjektiven Rechte, die das Gemeinschaftsrecht den Bietern einräumt, Instrumente zur Durchsetzung dieser Allgemeinziele des gemeinschaftlichen Vergaberechts. Die Rechtsmittelrichtlinien instrumentalisieren in diesem Sinn die Bieter zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts. Ein, wie gerade das Beispiel Österreich besonders deutlich zeigt, erfolgreiches Konzept.

Subjektive Bieterrechte haben daher nicht nur Rechtsschutzfunktion sondern auch die Funktion, zur Sicherung der Allgemeininteressen, denen das Vergaberecht dient, beizutragen. Aus diesem Blickwinkel kann es daher durchaus sinnvoll sein, den Gegenstand des verwaltungsbehördlichen Rechtsschutzverfahrens weiter zu sehen und überhaupt die Rechtmäßigkeit des Vergabeverfahrens zum Gegenstand zu machen, unabhängig davon, ob der das Vergabekontrollverfahren einleitende Bieter in letzter Konsequenz tatsächliche eigene Rechtsansprüche geltend machen kann oder nicht.

Nehmen wir ein Beispiel: Ein Vergabevorschlag reiht die Bieter in alphabetischer Reihenfolge: A, B und C. Daraufhin beantragt B ein Nachprüfungsverfahren mit der Behauptung, A hätte bei rechtsrichtiger Vorgangsweise ausgeschieden werden müssen. Im Nachprüfungsverfahren stellt sich heraus, dass dieser antragstellende Bieter B jedenfalls auszuscheiden gewesen wäre. Nur, die vergebende Stelle hat das nicht getan. Aber auch A ist, so die Annahme, auszuscheiden.

Ist hier die Antragslegitimation des Bieters B zu verneinen, weil die Nachprüfungsinstanz den Ausscheidenstatbestand bei B von Amts wegen aufzugreifen hat und B somit rechtlich für den Zuschlag jedenfalls nicht in Betracht kommt, womit ihm durch die behauptete Rechtswidrigkeit – Nichtausscheiden des Bieters A – jedenfalls kein Schaden entstehen kann. Oder hat die Nachprüfungsinstanz hier von den Annahmen des Auftraggebers auszugehen, Bieter B nicht auszuscheiden und daher dessen Antragslegitimation zu bejahen?

Die Beantwortung der Frage[9] hängt erkennbar davon ab, wie man die Funktion des Vergaberechtsschutzes sieht: Geht es ganz allgemein darum, ein rechtsrichtiges Vergabeverfahren sicherzustellen, oder geht es darum, die Bieter vor Schaden durch Fehler des Auftraggebers zu schützen. Einfach formuliert: Kann ein Bieter im Nachprüfungsverfahren ein rechtsrichtiges Vergabeverfahren oder seine rechtsrichtige Behandlung im Vergabeverfahren durchsetzen?

Nun ist das eine Frage, die nicht für alle Probleme im Rahmen eines Vergabeverfahrens gleich entschieden werden muss. So geht etwa das Bundesvergabeamt dann, wenn die Verwendung diskriminierender Ausschreibungsbedingungen oder die fehlende Reihung und Gewichtung der Zuschlagskriterien in der Ausschreibung gerügt wird, von einem umfassenden Kontrollaspekt aus: Es wird nicht geprüft, ob der solche diskriminierende Ausschreibungsbedingungen rügende Bieter eine echte Chance auf Zuschlagserteilung hat.[10] Im Lichte der objektiven Rechtsrichtigkeit und damit Funktionssicherung des Vergabeverfahrens ist dies einleuchtend: diskriminierende Ausschreibungsbedingungen können potentiell Bieter überhaupt davon abhalten, sich am Vergabeverfahren zu beteiligen. Dem konkret rechtsschutzbegehrenden Bieter, der etwa über die einschlägige Berufsbefugnis gar nicht verfügt, hilft es freilich nichts, wenn produktneutral ausgeschrieben wird, weil er auch dann den Auftrag nicht bekommen kann.

Aufgabe einer gegenstandsadäquaten Vergaberechtsdogmatik ist es daher, eine differenzierte Dogmatik des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzverfahrens zu entwickeln. Nicht alle Rechtsschutzbegehren in einem solchen Rechtsschutzverfahren können dabei über einen Leisten

---

[9] Siehe dazu mit Hinweisen auf die teilweise uneinheitliche Rechtsprechung des BVA *Holoubek* (FN 3) 249 ff.

[10] Siehe zB BVA 27.9.1999, N-39/99-18; BVA 4.9.2000, N-22/00-13.

geschoren werden. Vom Grundsatz her wäre ich dabei der Auffassung, dass das Nachprüfungsverfahren dazu da ist, rechtswidrige Entscheidungen des Auftraggebers zu beseitigen, die für den antragstellenden Bieter Auswirkungen im Vergabeverfahren haben. Das Nachprüfungsverfahren ist insofern – entgegen dem, was an sich Aufgabe eines Verwaltungsverfahrens nach dem AVG ist – ein individuelles Rechtsschutzverfahren. Es ist von seiner Struktur her eine Streitigkeit zwischen dem Bieter und dem Auftraggeber aus einem letztlich zivilrechtlichen Verhältnis heraus, bei dem die streitentscheidende Instanz, also etwa das Bundesvergabeamt, darüber abspricht, ob in dieser Rechtsbeziehung Sorgfaltspflichten verletzt werden und damit ein Schaden zu entstehen droht. Das Nachprüfungsverfahren ist in diesem Sinn ein dem bloß schadensausgleichenden zivilgerichtlichen Schadenersatzverfahren vorgegreifendes Schadensvermeidungsverfahren für den konkreten antragstellenden Bieter.

Um auf die zuvor angesprochene Ausgangskonstellation zurück zu kommen: Meines Erachtens sprechen gute Gründe dafür, dass ein drittgereihter Bieter das Ausscheiden des erstgereihten Bieters nicht relevieren kann, wenn – selbst bei Erfolg – unstrittig der zweitgereihte Bieter den Zuschlag bekommen würde.

3. *DIE STRUKTUR DES VERGABEKONTROLLVERFAHRENS*

Ein Umstand prägt das verwaltungsbehördliche Vergabekontrollverfahren ganz entscheidend, nämlich der, dass es sich um ein „Mehrparteienverfahren“ handelt. Interessenkonflikte in Dreieckskonstellationen sind ein Strukturmerkmal des Vergaberechtsschutzes. Das Vergabeverfahren ist eben ein Auswahlverfahren um den Bieter zu ermitteln, der letztlich das bekommt, was alle wollen, nämlich den Auftrag. Von der Struktur her unterscheidet sich dieses Vergabeverfahren damit nicht von – jetzt verfahrensrechtlich formuliert – echten verwaltungsbehördlichen Mehrparteienverfahren. Das Vergabeverfahren hat es mit der selben Interessenkollision zu tun, wie wenn die Telekom-Control-Kommission eine öffentliche Mobilfunkkonzession oder die Privatrundfunkbehörde eine Regionalradiolizenz vergibt, nur dass das Vergaberecht das Verfahren nicht hoheitlich und damit auch den Rechtsschutz anders organisiert. Während nämlich, um im Beispiel zu bleiben, ein Privatradiobewerber Anordnungen der Behörde im Verfahren nicht, sondern diese immer nur im Wege über

den Endbescheid bekämpfen kann, können die Beteiligten im Vergabeverfahren alle Entscheidungen laufend während des Vergabeverfahrens bekämpfen.

Das ist ein prägender Unterschied zwischen sonstigen Verwaltungsverfahren und dem vergaberechtlichen Rechtsschutzverfahren, der in der Praxis große Auswirkungen hat. Es gibt im Vergabekontrollverfahren keine Bündelung auf bestimmte formalisierte Entscheidungen, die gewisse Stadien des Vergabeverfahrens abschließen. Jeder Bieter kann jederzeit jede Entscheidung des Auftraggebers in einem verwaltungsbehördlichen Rechtsschutzverfahren nachprüfen lassen. Das bedeutet, dass die Vergabeverfahren oft mehrmals in ganz unterschiedlichen Stadien des Verfahrens von Rechtsschutzverfahren unterbrochen werden. Es gibt auch derzeit keine gesetzlichen Regelungen darüber, dass ein Bieter etwa seine Rechtsschutzbegehren gesammelt einbringen müsste. Nicht selten tritt daher die Situation auf, dass ein Bieter „scheibchenweise" unterschiedliche Entscheidungen des Auftraggebers nacheinander bekämpft. Unter Effizienzgesichtspunkten ist das kein befriedigender Zustand.

Ebenso kein befriedigender Zustand ist es, dass die Frage der Parteistellung in den verwaltungsbehördlichen Rechtsschutzverfahren gesetzlich in allen Vergabegesetzen weitgehend ungeregelt ist. Das ist gerade in Mehrparteienkonstellationen unbefriedigend. Nehmen wir folgenden Fall: Bieter A soll ausgeschieden werden. Er bekämpft diese Entscheidung des Auftraggebers im Rechtsschutzverfahren, dort wird entschieden, dass er zu Unrecht ausgeschieden wurde. Nun begehrt in der Praxis sofort Bieter B, der, wäre A ausgeschieden worden, den Zuschlag erhalten hätte, das Ausscheiden des Bieters A. Derartige Fragen stellen sich häufig, etwa im Zusammenhang mit der Gleichwertigkeitsprüfung von Alternativangeboten. Sinnvollerweise müsste man daher immer dann, wenn solche Konstellationen in einem Rechtsschutzverfahren in Rede stehen, alle beteiligten Interessen als Parteien an diesem Rechtsschutzverfahren teilnehmen lassen.

Nimmt man diesen verfahrensrechtlichen Aspekt ernst, dann führt dies freilich dazu, dass sich in Wahrheit das eigentliche Vergabeverfahren auf die Ebene des Verfahrens vor der Vergabekontrollinstanz verlagert. Nun könnte man sagen, das entspricht durchaus der Struktur auf Grund des AVG . Die Berufungsbehörde kann bekanntlich das Verfahren neu durchführen, Beweise aufnehmen etc. Nur: Ist das auch ein sinnvoller

Zustand? Die Vergabekontrollinstanzen haben in aller Regel weder die erforderliche Kapazität noch den spezifischen technischen Sachverstand. Sie brauchen also für diese Fragen Sachverständige. Das führt dann dazu, dass das eigentliche Vergabeverfahren etwa von einem Ziviltechniker für die vergebende Stelle durchgeführt wird und ein anderer Ziviltechniker dann im Vergabekontrollverfahren als Sachverständiger dasselbe noch einmal macht. Effizient ist das nicht, und mit Verwaltungskontrolle im engeren Sinn hat das auch nichts mehr zu tun.

Damit zeigt sich meines Erachtens sehr deutlich, dass das System des AVG-Verfahrens, insbesondere auch das System des AVG-Berufungsverfahrens, auf das vergaberechtliche Rechtsschutzverfahren nicht wirklich passt. Funktionell gesprochen geht es doch bei Vergabekontrollentscheidungen nicht um Verwaltungsentscheidungen im engeren Sinn, sondern um verwaltungsgerichtliche Streitentscheidung. Die Vergabekontrollinstanzen sind von ihrer Funktion her spezielle Verwaltungsgerichte, die Verwaltungsentscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit kontrollieren sollen. Ihr derzeitiges Verfahrensrecht passt daher nur bedingt zu ihrer eigentlichen Aufgabe.

De lege ferenda würde ich daher meinen, dass zukünftige Vergabekontrollbehörden auch ihr eigenes – funktionell gesprochen – verwaltungsgerichtliches Verfahrensrecht bräuchten. Es geht auch darum, dass die Vergabekontrolle Ermessensspielräume des Auftraggebers akzeptiert und nur Rechtsverstösse aufgreift.[11] Ich halte es nicht für die Aufgabe der Vergabekontrolle, im verwaltungsverfahrensrechtlichen Sinn Berufungsbehörde im Vergabeverfahren zu sein.

4. Vergabekontrolle zwischen Rechtsschutz- und Vergabeeffizienz

Nicht nur das materielle Vergaberecht, auch der Vergaberechtsschutz und insbesondere das Vergaberechtsschutzverfahren sind also hochkomplexe Bereiche, die an allen Ecken und Enden noch ungeklärte Fragen offenlassen und damit Rechtsunsicherheit schaffen. In erster

[11] Unzutreffend daher *Latzenhofer*, "Aspekte des Vergabeverfahrens", in: Potacs, "Kärntern Vergaberecht" (FN 3) 95 (123 f), wenn er im Zusammenhang mit Vergabeverfahren vom „Herrschaftsanspruch“ der Juristen (aaO, 124) spricht. Diese Auffassung verkennt die Funktion des – nicht hoheitlichen – Vergabeverfahrens ebenso wie diejenige des verwaltungsbehördlichen Vergaberechtsschutzes, also der behördlichen Vergabekontrolle.

Linie können und müssen hier gesetzliche Klarstellungen die gewünschte Rechtsklarheit bringen. Man darf sich allerdings nicht zu viele Illusionen machen: Auch der Vergaberechtsschutz teilt letztlich die allgemeine Entwicklungstendenz unseres Wirtschaftsrechts zu einem Mischsystem von Gesetzesrecht und „case law“.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Vergaberecht ein gutes Beispiel dafür ist, dass Liberalisierung zumeist etwas mit verstärkter Regulierung und nichts mit Deregulierung zu tun hat.[12] Vergleicht man den Vergabebinnenmarkt mit anderen spezifischen Teilmärkten, die in den letzten Jahren gerade auch auf gemeinschaftsrechtliche Initiative hin liberalisiert worden sind, dann fällt freilich eines auf: Auch im Telekommunikatinosbereich beispielsweise hat man es mit äußerst komplizierten Regelungen und mit einer verstärkten Regulierung als Konsequenz der Liberalisierung dieses Marktes zu tun. Allein: die ökonomischen Vorteile dieses juristischen Aufwands können wir alle an unseren Telefonrechnungen ablesen.

Im Vergabebereich ist das nicht so einfach. Schaut man einmal nur auf die nackten Zahlen, dann hat sich etwa der Prozentsatz der grenzüberschreitenden Auftragsvergaben vor und nach der gemeinschaftsrechtlichen Liberalisierung des Vergabebinnenmarktes nicht wesentlich verändert. Auch heute werden gemeinschaftsweit gesehen nur ein kleiner Bruchteil der Aufträge an Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten vergeben. Die reinen Zahlen trügen freilich: Denn zum einen muss man berücksichtigen, dass in vielen Bereichen multinationale Unternehmen tätig sind, die ohnedies in jedem Mitgliedstaat ihre Niederlassung haben. Zum anderen geht es nicht nur, oder eigentlich gar nicht so sehr um grenzüberschreitende Vergaben. Es geht vielmehr um die Institutionalisierung eines fairen Vergabewettbewerbs, der gesamt gesehen den öffentlichen Auftraggebern ökonomische Vorteile bringen soll. Dass das Vergaberecht insgesamt in den letzten Jahren deutlich mehr an Transparenz und Fairness in die öffentlichen Auftragsvergaben gebracht hat, ist nicht zu bestreiten.

Rechtsstaatlichkeit hat wie immer und daher auch im Vergaberecht ihren Preis. Nur kann man bei einer ökonomischen Analyse wohl sagen, dass im Vergaberecht derzeit besonders hohe Transaktionskosten

---

[12] Siehe zu diesen Zusammenhängen am Beispiel der Telekommunikationsliberalisierung *Holoubek*, "Liberalisierung und Regulierung im Telekommunikationsbereich", in: "Festschrift 100 Jahre Wirtschaftsuniversität Wien" – dargebracht vom Fachbereich Rechtswissenschaften, 1998, 307 (315 ff).

auflaufen. Es erscheint dabei naheliegend, dass auch die Vergabekontrollinstanzen in der Einführungsphase des gesetzlich geregelten Vergaberechts und seiner subjektiven Bieterreichte den Akzent im Zweifel auf umfassende Kontrolle und eben besonders auf die Sicherung der Bieterrechte gesetzt haben. Asymetrische Regulierung ist in Transformationsmärkten durchaus eine sinnvolle Sache.

Mittlerweile dürfte aber ein Stadium erreicht sein, wo sich auch im Vergaberecht das Denken in Rechtsverhältnissen durchgesetzt hat. Die Scheu, den mächtigen Staat zu klagen, die noch in der Anfangsphase des gesetzlichen Vergaberechts etwa dazu geführt hat, auch Beschwerdemöglichkeiten für Interessenvertretungen zu schaffen, dürfte heute weitgehend abgelegt sein. Auch in dieser Hinsicht wäre es nunmehr durchaus an der Zeit, auch den Gesichtspunkt der Vergabeeffizienz wieder etwas mehr in den Vordergrund zu rücken.

Der Gesetzgeber hat mit den anstehenden Reformarbeiten zur Ausarbeitung eines bundeseinheitlichen Vergaberechts[13] die Chance bekommen, den Vergaberechtsschutz gegenstandsadäquat zwischen den Zielsetzungen einer möglichst umfassenden Vergabekontrolle und der Zielsetzung der zügigen Durchführung von Vergabeverfahren, also der Vergabeeffizienz, zu positionieren.

---

[13] Vgl. den im Zusammenhang mit der Bundesvergabegesetznovelle BGBl I 125/2000 gefassten Entschließungsantrag des Nationalrates, demzufolge die Bundesregierung ersucht wird, in Abstimmung mit den im Nationalrat vertretenen Parteien in Verhandlungen mit den Ländern und Gemeinden mit dem Ziel einzutreten, bis längstens 1. September 2002 ein zeitgemäßes einheitliches Vergabegesetz in Kraft setzen zu können.

REFORMBEDARF IM HANDELS- UND GESELLSCHAFTSRECHT

Heinz Krejci

1. ALLGEMEINES

1.1. DEUTSCHE ANREGUNGEN

Das Handels- und Gesellschaftsrecht hat in jüngerer Zeit vor allem durch zahlreiche EG-Richtlinien erhebliche Änderungen erfahren, insbesondere ist an die einschneidenden Neuerungen im Firmenbuch-, Rechnungslegungs- und Gesellschaftsrecht zu erinnern. Dennoch irrt, wer meint, dass deshalb der Erneuerungsbedarf im Bereich des Handels- und Gesellschaftsrechts erschöpft wäre. Denn nach wie vor stehen zahlreiche rechtspolitische Ordnungsfragen an, die noch weitere legistische Maßnahmen gerechtfertigt erscheinen lassen. Diesbezügliche Entwicklungen in Deutschland enthalten etliche Anregungen und Orientierungspunkte.[1]

Dass sich Österreich insbesondere im Bereich des Handels- und Gesellschaftsrecht an Deutschland orientiert, hat Tradition. Im allgemeinen verspürt der österreichische Gesetzgeber nicht das Verlangen, fortschrittlicher als der deutsche zu sein,[2] mag ihm auch hin und wieder ein eigenständiger und vom deutschen Recht unabhängiger Wurf gelingen.[3]

Es finden sich aber auch Bereiche, in denen die österreichische Handels- und Gesellschaftsrechtsentwicklung auf eher bedenkliche Weise

[1] Vgl. *P. Bydlinski,* "Zentrale Änderungen des HGB durch das Handelsreformgesetz", ZIP 1998, 1169; ähnlich *derselbe,* "Die Reform des deutschen Handelsgesetzbuchs: Vorbild für Österreich?", JBl 1998, 405; *Schauer,* "Die Reform des deutschen Handelsrechts und ihr möglicher Einfluß auf das österreichische Recht", in: *Rill* (Hrsg.), FS 100 Jahre Wirtschaftsuniversität Wien (1998) 47; *Nowotny,* "Kleine Reformschritte im Wirtschaftsrecht", RdW 2000, 650.

[2] *Krejci,* EGG Vorb Rz 7, 15.

[3] Wie z.B. das EGG oder so manche Regelung im Firmenbuchrecht. Auch das RLG weist trotz weitreichender Parallelen zum deutschen Recht österreichische Besonderheiten auf.

gegenüber der deutschen ins Hintertreffen geraten ist.[4] Seit 1965 erweckt das österreichische Aktienrecht aus deutscher Sicht nur mehr historische Reminiszenzen[5] und seit 1998 sieht zumindest das „Eingangsportal" des HGB in seiner österreichischen Fassung aber auch so manche firmenrechtliche Regelung im Vergleich zum in Deutschland renovierten HGB[6] recht alt aus.

1.2. KEINE GESAMT- UND SYSTEMREFORM

Wer über eine Handelsrechtsreform nachdenkt, ist leicht versucht, grundlegende Umbauten des handelsrechtlichen Gesamtsystems zu erwägen. Schon aus praktischen Gründen ist vom Bemühen abzuraten, derartige umfassende Systemänderungen[7] anzustreben. Die Diskussion darüber würde die Durchführung dringlich anstehender Reformschritte in Einzelfragen auf die lange Bank schieben.

1.3. SCHRITTWEISE REGELUNG EINZELNER ORDNUNGSBEREICHE

Der Gesetzgeber sollte sich daher damit begnügen, bereits hinreichend gereifte legistische Früchte zu ernten und in das bereits gewohnte System, sohin unter Beibehaltung der nur mehr teilweisen Handelsrechtskodifikation in Gestalt des HGB und zahlreicher Nebengesetze, einzufügen.

Da es dabei einerseits um sehr unterschiedliche Ordnungsbereiche geht und andererseits die für die Ernte erforderlichen Kräfte nicht

---

[4] Davor warnt auch *Schauer*, Reform 91.

[5] Als 1965 ein neues dAktG erlassen wurde, begnügte man sich in Österreich damit, das übernommene dAktG 1937 ein wenig zu „austrifizieren"; sonstige Anpassungen an die neue deutsche Rechtslage unterblieb, nicht zuletzt aus der Überlegung heraus, dass man solche Anpassungen später immer noch vornehmen könne, sollte sich das neue Recht in Deutschland bewähren; andernfalls habe man den Vorteil, eine möglicherweise mißlungene Neuordnung erst gar nicht übernommen zu haben.

[6] Vgl. das Gesetz zur Neuregelung des Kaufmanns- und Firmenrecht und zur Änderung anderer handels- und gesellschaftsrechtlicher Vorschriften (Handelsrechtsreformgesetz – HrefG) vom 22. 6. 1998, dBGBl I 1998, 1474; vgl. auch *K. Schmidt,* "Das Handelsrechtsreformgesetz", ZIP 1998, 1169; wN bei *Schauer,* Reform 46, FN 49.

[7] Man denke etwa an das Aufgeben eines eigenständigen Handelsrechts und seine Einbindung in das System des allgemeinen Privatrechts, an das Abgehen vom subjektiven System, an die Schaffung eines allgemeinen Teils des Gesellschaftsrechts, an eine umfassende Neukodifikation des gesamten Handels- und privaten Wirtschaftsrechts udgl.

unbeschränkt zur Verfügung stehen, erscheint es besser, die Reformschritte nach zusammenhängenden Sachfragen zu bündeln und einzeln zu setzen und nicht alle in ein *einziges* „Handelsrechts-Änderungsgesetz“ zu packen. Zumindest sollte zwischen Neuerungen im HGB einerseits und in den einzelnen gesellschaftsrechtlichen Gesetzen andererseits unterschieden werden.

Ein solcherart gegliedertes und flexibles Vorgehen ermöglicht, die jeweiligen Probleme sachgerecht getrennt auch mit den jeweils betroffenen Interessengruppen zu diskutieren.

Auch eine derartige Reform in sachgerecht gebündelten Einzelschritten bedarf freilich eines Gesamtkonzepts. Denn bestehende Zusammenhänge und Querverbindungen müssen von Anfang an im Auge behalten werden.

Am Beginn der rechtspolitischen Arbeit hat daher die Erstellung eines Kataloges der rechtspolitisch relevanten Themenkreise zu stehen. Sodann sind die einzelnen Positionen auf ihre jeweilige rechtspolitische Dringlichkeit zu prüfen. Ferner sind die diesbezüglich ausgewählten Fragenkreise zu reihen. Schließlich ist die konkrete Durchsetzung der einzelnen Vorhaben in personeller und zeitlicher Hinsicht zu planen; dies unter Beachtung der rechtzeitigen Einbeziehung der betroffenen Kreise.

Es empfiehlt sich, das Reformkonzept grundsätzlich nicht an die laufende Legislaturperiode zu binden, sondern, falls erforderlich, auf längere Frist zu planen.

Bei der Erstellung eines Gesamtkonzeptes sollte man sich überdies grundsätzlich überlegen, ob und inwieweit „Reparaturen“ etwa lediglich „in eine bestimmte Richtung“ vorzunehmen sind.

Soll eine Reform etwa unter dem Topos „Liberalisierung“, „Deregulierung“, „Befreiung von Zwängen“, „Vereinfachung“ und „Erleichterungen“ des Geschäftsverkehrs und der Gründung und Führung der für die unternehmerische Tätigkeit erforderlichen Organisationen stehen – oder soll es umgekehrt darum gehen, ausgemachte Defizite im Bereich gebotenen Schutzes von Teilnehmern am Geschäftsverkehr, von Gläubigern, Gesellschaftern, Minderheiten bzw. auch der Allgemeinheit auszugleichen und sohin weitere

Schranken, Schutzwälle, Publizitätslasten und sonstige Kontrollmechanismen aufzubauen?

Der Rechtspolitik ist es unbenommen, ein Reformvorhaben entweder unter das Motto „Mehr Freiheit!“ oder unter das Motto „Besserer Schutz!“ zu stellen.

Im Zuge des Versuches, eine Bestandaufnahme von Themen vorzunehmen, die an sich einer rechtspolitischen Überlegung wert sind, sollte man nicht vorweg eine einseitige Reformtendenz zum Auswahlkriterium erheben. Wir finden sowohl Ordnungsprobleme, deren Lösung im Sinne einer „Liberalisierung“ und „Deregulierung“ zweckmäßig erscheint, als auch Regelungsfragen, die ein „Schutzdefizit“ erkennen lassen. Einmal mag eine Befreiung von überflüssigen Lasten geboten sein, das andere Mal erscheinen Schutzinteressen berücksichtigenswert. Im einen wie im anderen Fall sind rechtspolitische Schritte erwägenswert.

Gebotener Schutz sollte keinesfalls auf dem Altar des Wettbewerbes mit anderen Rechtsordnungen, die es „billiger geben“ und deshalb für Investoren als Wirtschaftsstandort attraktiver erscheinen, geopfert werden. Denn eine gediegene, die Interessen aller Beteiligten in ausgewogener Weise berücksichtigende Rechtsordnung verdient nicht nur aus Gründen der Gerechtigkeit den Vorzug gegenüber einer Ordnung, die Rücksichtslosigkeit gegenüber bestimmten Beteiligtenkreisen fördert. Letztere ist potentiell instabil und daher nur vorübergehend für jene attraktiv, die bevorzugt werden.

Im Folgenden kann der hier angesprochene Reformkatalog keineswegs taxativ entworfen werden. Lediglich auf einige derzeit bereits anstehende bzw. erkennbare Fragenkreise wird hingewiesen.

2. *GELTUNGSBEREICH DES HGB*

2.1. ABSCHIED VOM GEGLIEDERTEN KAUFMANNSBEGRIFF

Wer immer das derzeit geltende österreichische Handelsrecht studiert, hat seine Schwierigkeiten mit den unterschiedlichen Kaufmannsbegriffen der §§ 1-6 HGB. Sie weisen nicht nur bemerkenswerte Diffizilitäten[8] auf, sondern sind in ihrer mehrfachen Gliederung heute kaum mehr zu verstehen. Ausgeklammert sind alle Kleinunternehmer, die kein Grundhandelsgewerbe betreiben, sowie einige spezielle Kleinunternehmer, die bestimmte Grundhandelsgewerbe betreiben, ferner freiberufliche Unternehmer, Land- und Forstwirte, sowie alle sonstigen nicht gewerblichen Unternehmen.

Die historischen rechtspolitischen Anliegen der heute nur mehr befremdenden Grundtatbestände des HGB sind in den letzten 100 Jahren zunehmend verblasst. Außerdem passt der Kaufmannsbegriff des HGB nicht zu einer ganzen Reihe weiterer Gesetze, die zweckmäßigerweise gemeinsam mit dem HGB ein thematisch zusammengehörendes Lehrgebäude bilden, so dass der gegliederte Kaufmannsbegriff des HGB zu allem Überdruss grundsätzliche Systemprobleme bereitet.[9]

Die komplizierten und überholten Kaufmannsbegriffe der §§ 1-6 HGB durch einen möglichst einfachen wie praktikablen Grundtatbestand zu ersetzen und damit den Schritt vom Kaufmanns- zum Unternehmensrecht zu tun, ist empfehlenswert. Im Kernbereich der gewerblichen Unternehmen ist dieser Schritt unerlässlich, in seiner weiteren Ausstrahlung auch auf nicht gewerbliche Unternehmen empfehlenswert, kann aber diesbezüglich zu rechtspolitischen Widerständen führen.

---

[8] Vgl. nur *Krejci,* "Grundriß des Handelsrechts" (1995) 47 ff: Man unterscheidet: Kaufleute kraft betriebenen Handelsgewerbes (Istkaufleute), kraft obligatorischer Firmenbucheintragung (Sollkaufleute), kraft fakultativer Firmenbucheintragung (Kannkaufleute), kraft unzulässiger Firmenbucheintragung (fälschlich: „Scheinkaufleute kraft Eintragung“), kraft Rechtsform (Formkaufleute) und Scheinkaufleute kraft Auftretens. Es sind überdies „Minderkaufleute“ von „Vollkaufleuten“ zu unterschieden; darüber hinaus gibt es Gewerbetreibende, die überhaupt keine Kaufleute sind. Freiberuflich Tätige sind von Gewerbetreibenden zu unterscheiden, was gleichfalls oft größte Schwierigkeiten bereitet.

[9] Näheres vgl. bei *Krejci,* Handelsrecht, 4 mwN. Vgl. insb auch *F. Bydlinski,* Handels- oder Unternehmensrecht als Sonderprivatrecht. Ein Modellbeispiel für die systematische und methodologische Grundlagendiskussion (1990).

2.2. DIE „GROSSE“ LÖSUNG

Dennoch verdient die „große“ Lösung schon aus systematischen Erwägungen grundsätzlich den Vorzug: *Alle* Unternehmen, auch die nicht auf Gewinn gerichteten (also die Non-Profit-Organisationen), sollten erfasst sein, und zwar einschließlich der Land- und Forstwirte und der freien Berufe. Denn dem Handelsrecht geht es um *alle, die professionell selbständig und organisiert wirtschaftlich tätig sind.* Der Unternehmerbegriff des KSchG hat sich bewährt und könnte somit auch als Grundtatbestand des Handelsrechts dienen;[10] dies allerdings mit der Differenzierung, dass man die „kleinen“ Unternehmer (also die Minderkaufleute und die ihnen in der Unternehmensgröße Gleichzuhaltenden) ausnimmt.

Es ist allerdings zu erwarten, dass sich die bislang nicht vom Geltungsbereich des HGB erfassten Unternehmer gegen eine so weitgehende Neufassung des Grundtatbestandes des HGB aussprechen werden. Dies hat bereits die Diskussion um das vormalige Projekt eines „Partnerschaftsgesetzes“ gezeigt. Nachdem ein diesbezüglicher Entwurf nicht zuletzt aufgrund der anlässlich des 10. ÖJT 1988 erhobenen Einwände[11] zurückgezogen wurde, stellte sich die Frage, auf welch andere Art und Weise das Anliegen dieses Entwurfes verwirklicht werden könnte. So wurde der Vorschlag gemacht, die Gesellschaftsform der OHG auch Nichtvollkaufleuten zur Verfügung zu stellen. Dies wäre ganz einfach möglich gewesen; man hätte § 105 HGB lediglich vom Tatbestandsmerkmal des Vollhandelsgewerbes befreien müssen.[12] Dagegen sprach sich jedoch vor allem die gesetzliche Interessenvertretung der Rechtsanwaltschaft aus; der Grund des Widerstandes lag vor allem in der Ablehnung des Umstandes, dass eine Einbeziehung der freien Berufe in den Geltungsbereich des HGB die Verpflichtung mit sich gebracht hätte, Jahresabschlüsse nach den Regel des handelsrechtlichen Rechnungslegungsrechts zu erstellen. Eine Bilanzierungspflicht, insbesondere eine jährliche Bewertung der noch offenen Forderungen, wurde jedoch als einerseits mühsam und andererseits sachlich nicht geboten erachtet. So kam es dazu, dass letztlich nicht die OHG auch Nichtvollkaufleuten geöffnet wurde,

---

[10] IdS auch *Schauer,* Reform 54 mwN.

[11] Hiezu ausführlich *Krejci,* "Empfiehlt sich die Einführung neuer Unternehmensformen", 10. ÖJT 1988, Bd I/1, 74 ff.

[12] Vgl. hiezu *Krejci,* "Handels- und gesellschaftsrechtliche Grundfragen des Partnerschaftsgesetzes", GesRZ 1989, 113, 187.

sondern statt dessen das Organisationsrecht der OHG Grundlage der *außerhalb* des Handelsrechts angesiedelten EEG wurde. Damit war der rechtspolitische Wunsch nach Vermeidung der Relevanz des handelsrechtlichen Rechnungslegungsrecht auch für freie Berufe erfüllt. Es ist daher zu erwarten, dass ein neuerlicher Versuch, das handelsrechtliche Rechnungslegungsrecht auch für Angehörige eines freien Berufes, soweit zu dessen Ausübung ein nach Art und Umfang kaufmännisch eingerichteter Geschäftsbetrieb erforderlich ist, verbindlich zu machen, erneut den alten Widerstand aufleben lassen wird. Einzuräumen ist, dass das übrige HGB-Recht (die kaufmännische Stellvertretung, die allgemeinen Sonderregelungen im Schuld- und Sachenrecht sowie die handelsrechtlichen Vertragstypen) von erheblich geringerer Bedeutung für freie Berufe sind. Die anwaltliche oder tierärztliche Tätigkeit braucht z.B. weder die handelsrechtlichen Regelungen über den Spezifikations- oder über den Versendungskauf noch jene über das Kommissions-, Lager- oder Frachtgeschäft. Im Kern geht es also in der Tat so gut wie ausschließlich um das handelsrechtliche Rechnungslegungsrecht. Wer meint, man könnte ja die Einführung des weiten Unternehmensbegriffes mit einer Sonderregelung für freie Berufe im Bereich des Rechnungslegungsrechts kombinieren, würde den Sinn der Ausweitung des Geltungsbereiches des HGB auch auf freiberufliche Unternehmen im Wesentlichen unterlaufen. Denn dann wäre das Handelsrecht gerade bezüglich jener Regelungen nicht anwendbar, deretwegen die Erweiterung zweckmäßig erscheint.

Das anstehende Ordnungsproblems liegt somit in der Frage, ob die Anwendung handelsrechtlicher Rechnungslegungsvorschriften auch für freie Berufe zweckmäßig, ja mehr noch: *sachlich geboten* erscheint (somit der Verdacht verfassungswidriger Ungleichbehandlung besteht, wenn man für eine Verschiedenbehandlung eintritt) oder ob dies gerade nicht der Fall ist, woraus sich ergäbe, dass man den freien Berufen mit einer Einbeziehung in den Geltungsbereich des HGB eine überflüssige Last auferlegen würde. Ist diese Frage einmal hinreichend geklärt, ergibt sich von selbst, was rechtspolitisch zu tun ist.

Gleiches gilt für die Einbeziehung der Non-Profit-Organisationen. Auch bei ihnen ist in erster Linie zu prüfen, ob und inwieweit die handelsrechtliche Rechnungslegung die gebotenen Methode ist, die Vermögens- und Finanzlage der hinreichend „großen“ Non-Profit-Organisation nicht zuletzt zum Wohle der Gläubiger rechtzeitig zu erkennen.

2.3. DIE „KLEINE“ LÖSUNG

Sollte sich zeigen, dass eine derartige Einbeziehung der freien Berufen und Non-Profit-Organisationen sachlich nicht geboten ist, wäre ein Grundtatbestand des HGB, der von einem umfassenden Unternehmensbegriff ausgeht, nicht geboten und eine „kleine“ Lösung ins Auge zu fassen. Sie hätte sich darauf zu beschränken, eine Bereinigung der derzeit bestehenden Ungereimtheiten der geltenden Kaufmannsbegriffe ausschließlich im Bereich der „gewerblichen Unternehmen“ herbeizuführen.

Dies würde vor allem die Abschaffung des Unterschiedes zwischen Grundhandelsgewerben und solchen nach § 2 HGB bedeuten; ferner die Herbeiführung einer einheitlichen Lösung für „Minderunternehmer“ wohl im Sinne ihrer grundsätzlichen Ausnehmung vom Geltungsbereich des HGB; weiters sollte eine freiwillige Unterstellung vom Grundtatbestand nicht erfasster Unternehmer unter das Regime des Handelsrechts durch Eintragung ins Firmenbuch eröffnet werden; auch wäre daran zu denken, die Grundtatbestandsmerkmale zu verdeutlichen, wobei an eine eventuelle Gleichschaltung mit steuerrechtlichen Kriterien überlegt werden sollten.

3. FIRMEN(BUCH)RECHT

3.1. GESTALTUNGSFREIHEIT UND RECHTSFORMKLARHEIT

In Deutschland wurden im Zuge der Änderung des Grundtatbestandes des Handelsrechts auch das Firmenrecht „liberalisiert“, also von bisherigen Gestaltungszwängen befreit, die z.B. darin bestehen, nur Personen- oder nur Sachfirmen zu bilden oder das Aufscheinen des Namens eines Kommanditisten in der Firma einer KG verbieten.[13] Die in der Praxis beliebten Fantasiefirmen sollten in weitaus höherem Maße zulässig sein als bisher.
Eine entsprechende Liberalisierung des Firmenrechts würde international unübliche Rigiditäten des österreichischen Firmenrechts beseitigen, die nicht zuletzt angesichts der Änderung des deutschen

[13] Vgl. *Schauer,* Reform 77 ff.

Firmenrechts noch auffälliger wären als bisher.[14] Außerdem könnte man sich so manche Querelen über die Zulässigkeit diverser Firmennamen ersparen. Eine Liberalisierung des Firmenrechts ist daher, wie bereits von anderen Autoren vertreten, auch für Österreich zu befürworten.

Als Korrektiv und Ausgleich hiezu erscheint das durchgehende und ausnahmslose Gebot sinnvoll, in der Firma die Rechtsform des firmenführenden Unternehmens anzugeben;[15] eine Angabe über die Eigenschaft, eingetragener Kaufmann zu sein, eingeschlossen.[16] Es empfiehlt sich also, *jedem* Rechtsträger aufzulasten, seine Rechtsform in der Firma anzugeben. Der Grundsatz der Firmenwahrheit wäre dabei uneingeschränkt aufrecht zu erhalten. Somit sollte in Hinkunft auch deutlicher als derzeit erkennbar sein, ob man es mit einer OHG oder KG zu tun hat. Von undeutlichen Hinweisen (z.B. „& Co") sollte man sich verabschieden. Auch der Einzelkaufmann sollte als solcher erkennbar sein. Ferner müsste ersichtbar sein, ob man es z.B. mit einem unternehmerisch tätigen ideellen Verein oder einer Körperschaft öffentlichen Rechts zu tun hat. Gibt es bei einer Personenhandelsgesellschaft keine natürliche Person als Komplementär, so sollte de lege ferenda auch dieser Umstand in der Firma ersichtlich gemacht werden.[17]

3.2. Erkennbarkeit der HGB-Relevanz

Überdies sollte der Nachteil des Firmenbuchrechts, bei einigen Rechtsträgern nicht erkennen zu können, ob sie dem Regime des Handelsrechts unterfallen, beseitigt werden. Das betrifft vor allem Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, aber auch Privatstiftungen, die im Rahmen des Nebenerwerbspivilegs ein Handelsgewerbe betreiben.

Nach österreichischem Recht sind alle Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften ins Firmenbuch einzutragen; dies unabhängig davon, ob sie dem Regime des HGB unterstehen oder nicht. Ursprünglich war geplant, *alle* Genossenschaften Formkaufleute sein zu lassen. Politische Interventionen haben jedoch dazu geführt, dass man die Formkaufmannseigenschaft schließlich nur den *aufsichtsratspflichtigen*

---

[14] So schon *Bydlinski, P.,* JBl 1998, 413; *Schauer,* Reform 78.

[15] *Schauer,* Reform 82.

[16] *Schauer,* Reform 81 f.

[17] IdS schon *Kastner/Doralt/Nowotny,* Grundriß des österr Gesellschaftsrechts[5] (1990) 162; *Schauer,* Reform 83.

Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften zuerkannte. Leider lässt sich dem Firmenbuch nicht entnehmen, ob eine Genossenschaft aufsichtsratspflichtig ist oder nicht. Denn zum einen können auch nicht aufsichtsratspflichtige Genossenschaften einen Aufsichtsrat haben; umgekehrt ist nicht ausgeschlossen, dass eine an sich aufsichtsratspflichtige Genossenschaft de facto über keinen Aufsichtsrat verfügt. Daher weiß man trotz Konsultation des Firmenbuches nicht, ob die eingetragene Genossenschaft Formkaufmann ist. Ebenso wenig lässt sich aus dem Firmenbuch ablesen, ob sonstige Genossenschaften ein Handelsgewerbe ausüben. Es wäre aber mehr als begrüßenswert, dem Firmenbuch entnehmen zu können, ob auf eine Genossenschaft das HGB anzuwenden ist.

Auch bei Privatstiftungen ist aus dem Firmenbuch nicht ersichtlich, ob sie – im Rahmen ihres Nebenerwerbsprivilegs – ein Handelsgewerbe ausüben und somit dem Regime des HGB unterstehen.

Es wäre daher zu begrüßen, das Firmenbuchrecht dahingehend zu ergänzen, dass die Relevanz des HGB für den Geschäftsverkehr der Eingetragenen hinreichend ersichtlich ist. Sollten die Voraussetzungen für eine derartige Eintragung nicht bestehen oder nachträglich fortfallen, wäre dies für die Anwendung des HGB ohne Belang, solange die entsprechende Eintragung nicht gelöscht ist.

3.3. Lockerung der Irreführungseignung

Außerdem wurde in Deutschland der Tatbestand der Irreführungseignung zugunsten der Unternehmer gelockert. Nach § 18 Abs 2 dHGB nF darf die Firma keine Angaben enthalten, die geeignet sind, über geschäftliche Verhältnisse, die für die angesprochenen Verkehrskreise wesentlich sind, irrezuführen. Im Verfahren vor dem Registerrichter wird die Eignung zur Irreführung nur berücksichtigt, wenn sie ersichtlich ist.[18] Somit sollen irrelevante Angaben oder solche von nebensächlicher Bedeutung außer Betracht bleiben, wobei die Sicht des durchschnittlichen Angehörigen des betroffenen Personenkreises bei verständiger Würdigung entscheidet.[19] Eine „ersichtliche" Irreführung liegt vor, wenn die Täuschungseignung nicht allzu fern liegt oder ohne

---

[18] *Schauer,* Reform 78. Der Grundsatz der Firmenwahrheit bezieht sich wie bisher auf die Firma als Ganzes.

[19] *Schauer,* Reform 79 mwN.

umfangreiche Beweisaufnahme bejaht werden kann.[20] Es empfiehlt sich, zwischen der wettbewerbs- und der firmenrechtlichen Sicht der Täuschungseignung zu harmonisieren; gekünstelte Differenzierungen beizubehalten, erscheint angesichts der letztlich parallelen Teleologie der firmenbuch- und wettbewerbsrechtlichen Regelung überflüssig.[21]

3.4. Geschäftsbriefe und Bestellscheine

Die deutsche Regelung, die Pflichtangaben auf Geschäftsbriefen und Bestellscheinen auch auf Einzelkaufleute und Personenhandelsgesellschaften auszudehnen, sollte auch für Österreich erwogen werden,[22] wobei auch EEG und eventuell auch andere Rechtsträger miteinbezogen werden sollten. Wenn man solche Angaben, soweit sie schon bisher vorgeschrieben sind, für zweckmäßig erachtet, ist nicht einzusehen, warum dies nur für Kapitalgesellschaften gelten soll.

4. Personengesellschaften

4.1. Gesamtreform der Gesellschaft bürgerlichen Rechts?

Schon lange vor Schaffung des EEG wurde immer wieder eine Gesamtreform des Rechts der Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GesBR) gefordert. Eine solche Reform mag reizvoll sein, sie ist aber mE weder vordringlich noch leicht zu erreichen. Es ist daher angesichts der derzeit anstehenden Reformerwägungen eher davon abzuraten, auch eine umfassende Erneuerung des Rechts der GesBR ins Auge zu fassen. Dies würde wohl zu lange zu viele Kräfte binden, was freilich nicht bedeuten soll, dass es vergeudete Zeit wäre, sich über eine Reform des Rechts der GesBR eingehendere Gedanken zu machen. Es soll lediglich angemerkt werden, dass eine derartige Erneuerung des Rechts der GesBR nicht vordringlich erscheint.

4.2. Klarstellungen zur Rechtsfähigkeit

---

[20] *Schauer,* Reform 79.

[21] Abweichend die deutschen Vorstellungen, wonach es dem Wettbewerbsrecht zukomme, beim Irreführungsverbot „Feinsteuerungen“ vorzunehmen, deren es offenbar im Firmenrecht nicht bedürfe. Vgl. wN bei *Schauer,* Reform 79.

[22] Vgl. *Schauer,* Reform, 84.

Davon abgesehen empfiehlt sich jedoch, Überlegungen darüber anzustellen, ob und inwieweit es zweckmäßig ist, Kriterien für eine rechtsfähige GesBR aufzustellen. Nach h.M. sind GesBR nicht rechtsfähig.[23] GesBR, die etwa rechtsfähige Gesamthandschaften wären, sind dem österreichischen Recht unbekannt. Vor Analogien zum OHG-Recht sollte man sich angesichts des Umstandes, dass gerade im Bereich des Entstehens juristischer Personen oder teilrechtsfähiger Rechtsträger ein besonders hoher Bedarf an Rechtssicherheit besteht, eher hüten. Dessen ungeachtet finden sich in Österreich immer wieder Lehren, wonach eine GesBR zumindest dann, wenn sie bestimmten Ausprägungen entspricht (insbesondere: körperschaftlich organisiert ist), rechtsfähig wäre.[24] Es gibt erhebliche Gründe gegen die Richtigkeit solcher Thesen.

Dabei stellt sich jedoch die ganz grundsätzliche Frage, ob und inwieweit in Österreich das Gründungssystem der freien Körperschaftsbildung bzw. freien Bildung juristischer Personen gilt. Jene, die da meinen, ideelle Vereine könnten unter Missachtung des vereinsrechtlichen Anmeldesystems als juristische Personen entstehen, gehen in der Tat davon aus, dass in Österreich das System der freien Körperschaftsbildung gilt.[25] Unter dieser Prämisse erscheint es in der

[23] *Kastner/Doralt/Nowotny*[5], 56 mwN; *Strasser* in *Rummel*[2] § 1175 Rz 13, 18; *Jabornegg* in *Schwimann*[2] § 1175 Rz 21.

[24] Vgl. *Wahle* in *Klang*[2] V 547; *Ostheim,* "Zur Rechtsfähigkeit von Verbänden im österreichischen bürgerlichen Recht" (1967) 183; offenbar auch *Holzhammer/M. Roth,* "Gesellschaftsrecht[2]" (1997) 31; jedenfalls bezüglich Parteifähigkeit: *Holzhammer,* "Die Parteifähigkeit der GesBR", FS Strasser (1993) 127; vgl. auch SZ 27/75 einerseits und SZ 51/3 andererseits. Vgl. weiters *Cigoj,* ÖJZ 1976, 141. Ich selbst habe, was offenbar bei *Holzhammer/M. Roth* 31 und *Kastner/Doralt/Nowotny*[5], 57 FN 4 zur Ansicht geführt hat, ich schlösse mich der Lehre *Ostheims* an, wonach körperschaftlich organisierte GesBR juristische Personen seien, in *Krejci,* "Das Recht der Arbeitsgemeinschaften in der Bauwirtschaft" (1979) 34 ff, 47, zwar der Ansicht *Ostheims* den Vorzug gegenüber der Lehre *Wahles* gegeben, habe mich deshalb aber keineswegs als Anhänger der Lehre *Ostheims* verstanden, sondern wollte lediglich zum Ausdruck bringen, dass auch diese Lehre im Zusammenhang mit der Frage nach der Rechtsnatur von Arbeitsgemeinschaften in der Bauwirtschaft nicht von Belang ist, weil solche Arbeitsgemeinschaften nicht körperschaftlich organisiert sind.

[25] Diese Ansicht wird von der herrschenden Zivilrechtslehre und dem OGH vertreten, nicht jedoch von den Vertretern des öffentlichen Rechts und dem VwGH; auch die Vertreter des Gesellschaftsrechts sind gegenüber der Zivilrechtslehre skeptisch. Vgl. *Krejci,* "Zum Organisationsrecht wirtschaftlich tätiger ideeller Vereine", in *Korinek/Krejci* (Hrsg), "Der Verein als Unternehmer" (1988) 51, 67 ff mwN; *Fessler/Keller/Krejci/Zetter,* "Reform des Vereinsrechts" (1997) 41 mwN.

Tat nur konsequent, auch für wirtschaftliche Vereinigungen dieses System anzuerkennen. Ob und inwieweit dieses System unserer Rechtsordnung entspricht, ist aber gerade die Frage. Überzeugender ist wohl die Ansicht, dass nach österreichischem Recht Körperschaften ausschließlich nach dem Normativ- oder Konzessionssystem entstehen können.[26]

Derzeit sind jedenfalls erstaunlicherweise ganz grundlegende Fragen der in Österreich geltenden Gründungssysteme für juristische Personen strittig. Es wäre daher nicht nur zweckmäßig, sondern dringend geboten, diese offenen Fragen einer gesetzlichen Regelung zuzuführen. Dabei geht es im gegebenen Zusammenhang also keineswegs nur darum, die Rechtspersönlichkeit der GesBR oder bestimmter ihrer Ausformung zu klären, sondern auch das Erfordernis der Einschaltung der Vereinsbehörde bei Gründung eines ideellen Vereins.

Doch empfiehlt sich auch im Recht der Personengesellschaften des Handelsrechts, endlich ein klares Wort zur Rechtsfähigkeit der OHG, KG und OEG, KEG zu sagen, um die nach wie vor schwelenden Konflikte zu dieser Frage („Quasijuristische Person", „juristische Person" oder „teilrechtsfähiges Gebilde"?) endlich durch den Gesetzgeber zu beenden.

Zwar hat der Gesetzgeber allein dadurch, dass er das EGG schuf, klargestellt, dass er von der Rechtsfähigkeit der OHG/KG ausgeht; doch ist offen geblieben, ob es sich dabei um eine „volle" Rechtsfähigkeit oder bloß um eine „Teilrechtsfähigkeit" handelt.

Zwar neigt man allmählich auch in Österreich der Ansicht zu, dass diese „Teilrechtsfähigkeit" so gut wie alles umfasst, was eine juristische Person kann;[27] der OHG/KG mangle es lediglich insofern an vollständiger „passiver Vermögensfähigkeit", als diese Gesellschaftsform stets von der persönlichen Haftung der Gesellschafter bzw. Komplementäre mit ihrem Privatvermögen für Gesellschaftsverbindlichkeiten begleitet werde, die OHG/KG also im Haftungsbereich nicht so autark sei, wie dies bei einer juristischen Person der Fall sein

[26] *Kastner/Doralt/Nowotny*[5], 57.

[27] Näheres bei *Dellinger,* "Rechtsfähige Personengesellschaften in der Liquidation" (noch unveröffentlichte Habilitationsschrift 2000).

müsse.[28] Insoweit kann man zwar über den Begriff der juristischen Person streiten, ist sich aber im Ergebnis darüber einig, dass die OHG/KG mit Ausnahme der passiven Vermögensfähigkeit alle Rechte und Pflichten haben kann, die einer juristischen Person zukommen.

Darum allein geht es aber nicht. Denn immer noch herrscht in Österreich bezüglich einer so umfassenden Rechtsfähigkeit Skepsis und Unsicherheit.[29] Es wäre hoch an der Zeit, diese Irritierungen endlich durch eine legistische Klarstellung zu beseitigen, zumal der Gesetzgeber selbst durch das zwischen § 124 HGB einerseits und insbesondere Art 7 Nr 9 EVHGB andererseits geschaffene Spannungsfeld zur herrschenden Verwirrung beigetragen hat.

4.3. ERHÖHTER BESTANDSCHUTZ

Die neue deutsche Rechtslage erhöhte den Bestandschutz der Personenhandelsgesellschaften. Dies entspricht der Tendenz, die Eigenständigkeit dieser Gesellschaften zu verstärken. War vormals der Tod des Gesellschafters oder die Eröffnung des Konkurses über das Vermögen des Gesellschafters ein Beendigungsgrund der Gesellschaft, so handelt es sich nunmehr lediglich um Gründe für sein Ausscheiden. Der Kommanditanteil geht hingegen im Zweifel auf den Erben des Kommanditisten über.

Die deutschen Maßnahmen zur Erhöhung des Bestandschutzes der Personenhandelsgesellschaften sind grundsätzlich beifallswert;[30] ihre (mehr oder weniger modifizierte) Einführung auch für Österreich sollte erwogen werden.

4.4. NACHHAFTUNG

---

28 Zu dieser Thematik vgl. eingehend und umfassend jüngst *Bydlinski, F.,* "Die Verantwortung juristischer Personen in der Gesellschaft", in: *Götz/Seifert* (Hrsg), "Verantwortung in Wirtschaft und Gesellschaft" (2000) 21.

29 Man vgl. nur die einschlägigen Ausführungen bei *Kastner/Doralt/Nowotny*[5] 83, die insbesondere meinen, dass das Gesellschaftsvermögen der OHG/KG den Gesellschaftern zur gesamten Hand und nicht der OGH/KG selbst gehört, was mit der Vorstellung, die OHG/KG verfüge über jedwede Rechtsfähigkeit mit Ausnahme der passiven Vermögensfähigkeit.

30 *Schauer,* Reform 73 f.

Ein nicht nur im Bereich der Personengesellschaften relevantes Problem ist jenes der Nachhaftung ausscheidender Gesellschafter (aber auch der Veräußerer eines Unternehmens oder Vermögens; § 1409 ABGB; § 25 HGB) bei Dauerschuldverhältnissen.[31]

Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen gehen auf diese Problematik nicht ausdrücklich ein, legt jedoch ein für die Weiterhaftenden problematisches Ergebnis nahe.

Während § 1409 ABGB die Weiterhaftung des Veräußerers überhaupt keiner speziellen Verjährungsregel unterstellt, bestimmt § 26 Abs 1 HGB, dass die nach § 25 HGB bestehenden Gläubigeransprüche gegen den früheren Inhaber spätestens mit Ablauf von 5 Jahren ab Eintragung des Erwerbers ins Firmenbuch und in den Fällen des § 25 Abs 3 HGB ab Kundmachung der Übernahme verjähren. Ferner wird allerdings betont, dass bezüglich solcher Leistungen, die der Gläubiger erst später verlangen kann, die Verjährung erst ab diesem Zeitpunkt läuft (§ 26 Abs 2 HGB). Das mag bei Zielschuldverhältnissen angehen, führt jedoch bei Dauerschuldverhältnissen zu einer unerträglich langen Bindung des Veräußerers an unternehmensbezogene Verbindlichkeiten. Wer sich von seinem Unternehmen trennt, hat ein sachlich gerechtfertigtes Interesse daran, zumindest nach einer absehbaren Frist von allem gelöst zu sein, was mit dem Unternehmen zusammenhängt.

Unternehmensbezogene Rechtsverhältnisse haben nun einmal einen engeren Bezug zum Schicksal des *Unternehmens* als zum Schicksal seines *vormaligen Inhabers,* der längst nichts mehr mit dem Unternehmen zu tun hat.

Dem gesetzlichen Gläubigervorteil der Erwerberhaftung sollte gegenüberstehen, dass ab einer vorübergehenden Übergangszeit der vormalige Unternehmer für Unternehmensverbindlichkeiten nicht mehr einstehen muss. Es ist nicht einzusehen, dass das Privatvermögen des Veräußerers gleichsam als die Zukunft unternehmensbezogener Dauergläubiger sichernder Insolvenzausfallsfonds solchen Gläubigern nahezu bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag zur Verfügung zu stehen hat. Vielmehr erscheint es trotz § 26 Abs 2 letzter Satz HGB gerechtfertigt, die Nachhaftung des ausscheidenden Gesellschafters bzw. des Unternehmensveräußerers auf eine erträgliche Zeitspanne zu verkürzen

[31] Hiezu *Nowotny,* RdW 2000, 650.

und solcherart aus dem gesetzlichen Schuldbeitritt des Unternehmenserwerbers nach Fristablauf eine privative Schuldübernahme zu machen.[32]

Zwar könnte diese derzeit nach herrschender Meinung bestehende Bindungsdauer des Veräußerers durch eine Kündigung des Dauerschuldverhältnisses abgekürzt werden, doch ist das Dauerschuldverhältnis für das Unternehmen oft so wertvoll, dass eine derartige Kündigung nicht wünschenswert erscheint. Mitunter handelt es sich überhaupt um langfristige Verträge, die vorzeitig gar nicht gekündigt werden können. Ob im bloßen Umstand des Unternehmensüberganges ein wichtiger Grund zur vorzeitigen Aufkündigung der Position des Veräußerers als Mitvertragspartner bzw. Restpartei gesehen werden kann, ist eine aus mehreren Gründen heikle Frage.

In Deutschland wurde dieses Ordnungsproblem durch das Nachhaftungsbegrenzungsgesetz[33] einer Lösung zugeführt. Es regelt die Nachhaftungsfrage nicht nur für ausscheidende Gesellschafter einer OHG/KG[34] bzw. einer GesBR[35], sondern auch für den Unternehmensveräußerer.[36] Die Neufassung entspricht im Wesentlichen dem Willen des historischen Gesetzgebers der §§ 26, 159 dHGB.[37]
Eine vergleichbare Regelung ist auch für Österreich empfehlenswert.[38] Dabei sollte freilich geprüft werden, ob ein neues Nachhaftungsrecht nicht auch für Zielschuldverhältnisse mit später Fälligkeit relevant sein sollte. Dies wäre schon deshalb vorteilhaft, weil nicht selten die Abgrenzung zwischen Ziel- und Dauerschuldverhältnis höchst unscharf ist. Die Teleologie einer Begrenzung der Nachhaftungszeit gibt überdies

---

32 *Krejci,* Handelsrecht 125.
33 DBGBl I 1994, 560.
34 Neufassung des § 160 dHGB.
35 Neufassung des § 736 Abs 2 BGB.
36 Neufassung des § 26 HGB.
37 Vgl. hiezu *Karollus,* "Unternehmerwechsel und Dauerschuldverhältnis", ÖJZ 1995, 241 (245); zur deutschen Rechtslage vgl. auch *Eckert,* "Begrenzung der Nachhaftung ausgeschiedener Gesellschafter", RdA 1994, 215; *Chr. Nitsche,* "Enthaftung des Altunternehmensträgers und des ausgeschiedenen Gesellschafters. Bemerkungen zum neuen deutschen Nachhaftungsbegrenzungsgesetz und Konsequenzen für Österreich", RdW 1994, 306; *Lieb,* "Haftungsklarheit für den Mittelstand", GmbHR 1994, 657; *Reichold,* "Das neue Nachhaftungsbegrenzungsgesetz", NJW 1994, 1617; *Hornung,* "Zum Nachhaftungsbegrenzungsgesetz", DtRpfl 1994, 12; *Seibert,* "NachhaftungsbegrenzungsG – Haftungsklarheit für den Mittelstand", DB 1994, 461.
38 *Nowotny,* RdW 2000, 650.

keinen Anlass, im gegebenen Zusammenhang zwischen den beiden Schuldverhältnisformen zu unterscheiden.[39]

4.5. BESSERE UNTERNEHMENSKONTINUITÄT BEI EINZELRECHTS-NACHFOLGE

Im Zusammenhang mit Überlegungen zu einer Modifizierung (auch) des § 26 HGB, sollte auch § 25 HGB rechtspolitisch überdacht werden, eine Regelung, die angesichts mancherlei Widersprüchlichkeiten schon lange Anlass zur Kritik gibt.[40]

Durch eine zweckmäßige Neufassung des § 25 HGB könnte dem Bedürfnis, die Übertragung von Unternehmen auch im Wege der Einzelrechtsnachfolge im Sinne der Erhaltung der Unternehmenskontinuität zu erleichtern, entsprochen werden. Der Streit um die Frage, ob und inwieweit der Unternehmenserwerber nicht nur Verbindlichkeiten beitritt und als Zessionar unternehmensbezogener Forderungen gilt, sondern im Zweifel auch unternehmensbezogenen Vertragsverhältnissen beitritt, könnte auf diese Weise pro futuro beigelegt werden. Zahlreiche gesetzliche Vertragsübernahmeregelungen fördern schon de lege lata Überlegungen in diese Richtung.[41] Eine allgemeine Gesetzesregel fehlt, derzufolge der Unternehmenserwerber in alle unternehmensbezogenen Verträge seines Vorgängers aus Gründen der Aufrechterhaltung der Unternehmenskontinuität zumindest im Zweifel einträte oder solchen Vertragsverhältnissen wenigstens beiträte. Die Rechtsprechung behilft sich mit der Annahme, die Beteiligten würden derartige Vertragsübernahmen konkludent vereinbaren (§ 863 ABGB).[42] Die Unternehmensbezogenheit der zur Diskussion stehenden Schuldverhältnisse legt mitunter schon die Annahme einer schlüssigen

[39] Vgl. idS auch *Nowotny,* RdW 2000, 650.

[40] Vgl. *Krejci,* "Handelsrecht" 129 mwN. Manche meinen gar, § 25 HGB ließe überhaupt keine überzeugende rechtsdogmatische Deutung zu; idS *G. Nitsche,* ÖZW 1976, 45 f.

[41] Derartige Regelungen gibt es für Arbeitsverträge (§ 3 AVRAG), Mietverträge mit Mietern (§ 2 Abs 1 MRG; § 1120 ABGB); Mietverträge mit Vermietern (§ 12a Abs 1 MRG); verdinglichte Bestandverträge (§ 1095 ABGB); Versicherungsverträge bei Sacherwerb (§ 69 VersVG); Versicherungsverträge bei Bestandsübertragungen (§ 13 VAG); Patentlizenzverträge (§ 37 PatG), Markenlizenzverträge (§ 11 MarkSchG); Halbleiterlizenzverträge (§ 12 Abs 4 HlSchG); Werknutzungsverträge (§ 28 UrhG).

[42] Näheres hiezu bei *Krejci,* "Betriebsübergang und Arbeitsvertrag." Zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Vertragsübernahme (1972) 207 ff mwN, insb OGH SZ 19/145; Arb 4100; 5754; 7031; 7237; 8255.

Vorauszustimmung zur Vertragsübernahme im Zuge eines Unternehmensüberganges nahe.[43] Solche Annahmen überspielen jedoch zahlreiche Zweifelsfragen, die durch eine geeignete Gesetzesregel unschwer klargestellt werden könnte. In diese Richtung sprechen sich längst viele deutsche Stimmen aus.[44]

Dazu kommt, dass das Spaltungsrecht affine Tendenzen nicht nur in den Fällen der Erhaltung der Unternehmenskontinuität aufweist, sondern dem Unternehmer sogar dann das Recht einräumt, über Vertragspositionen zu verfügen, ohne die betroffenen Restparteien fragen zu müssen, wenn das Unternehmen aufgespalten und solcherart die Unternehmensidentität weitgehend verloren geht und an die Stelle des bisherigen Unternehmens mehrere Teilunternehmen bzw. Teilbetriebe treten. Auch wenn in den Fällen der Spaltung mit der Rechtsfigur der (allerdings *partiellen*) Gesamtrechtsnachfolge operiert wird, so ist das teleologische Anliegen solcher Gesamtrechtsnachfolgen und des Strebens, die Unternehmenskontinuität bei Einzelrechtsnachfolgen zu erleichtern, doch das gleiche. Dann liegt aber auch nahe, zu gleichen Ergebnissen zu gelangen, mögen auch die Wege, die dazu führen, unterschiedlich sein.

[43] Vgl. OGH wbl 1991, 141.
[44] Vgl. wN bei *Krejci,* "Handelsrecht", 125 FN 96.

5. *Kapitalgesellschaften*

5.1. Allgemeines

Das Recht der Kapitalgesellschaften ist in neuerer Zeit in mehrfacher Hinsicht in Diskussion geraten. Sie betrifft sowohl allgemeine Systemfragen[45] als auch eine Reihe spezieller Problemkreise, die trotz oder gerade wegen ihrer rechtsdogmatischen Schwierigkeiten auch im Hinblick auf rechtspolitische Maßnahmen überdacht werden sollten. Diesbezüglich ist an die Fragen der Vorgesellschaft, des Eigenkapitalersatzes, der verbotenen Einlagenrückgewähr und der Durchgriffshaftung der Gesellschafter zu denken. Es ist hier nicht der Ort, die mit diesen Themen zusammenhängenden rechtsdogmatischen Probleme im Einzelnen darzutun. Einige kurze Anmerkungen erscheinen jedoch angebracht.

5.2. Vorgesellschaft

Nicht nur im Recht der Kapitalgesellschaften ist das Institut der „Handelndenhaftung“ bekannt, die vor Entstehen des Rechtsträgers durch konstitutive Firmenbucheintragung greift. Die Gesetze kennen jedoch keine spezifisch gesellschaftsrechtlichen Regelungen darüber, ob und inwieweit Verträge rechtswirksam zustande kommen, die im Namen der noch nicht eingetragenen und sohin zumindest prima facie noch gar nicht entstandenen Gesellschaft geschlossen werden.

Den Bedürfnissen des Geschäftsverkehrs entsprechen nun diverse Lehren zur „Vorgesellschaft“,[46] die im Ergebnis darauf abzielen, solche Verträge unabhängig davon, ob die Gesellschaft, in deren Namen sie geschlossen werden, später entstehen wird oder nicht, für gültig erachten.

---

[45] Vgl. in diesem Zusammenhang z.B. *Roth* (Hrsg), "Das System der Kapitalgesellschaften im Umbruch – ein internationaler Vergleich" (1989).

[46] Zum Problemkreis vgl. z.B. *Kastner,* "Die Vorgesellschaft, Gesammelte Aufsätze" (1982) 225; *Ostheim,* "Die Vorgesellschaft im österreichischen Recht", in *Roth* (Hrsg), "Die Zukunft der GmbH" (1983) 183; *Geist,* "Grundprobleme der Kapitalvorgesellschaft" (1991); *Fantur,* "Das Haftungssystem der GmbH-Vorgesellschaft" (1997); *Weilinger,* "Zur rechtlichen Einordnung der „Vorgesellschaft“ – vor allem zur Vor-GmbH und Vor-AG", GesRZ 1996, 146, 229; wN bei *Koppensteiner,* "GmbHG^2"(1999) Lit zu § 2.

Während allerdings die einen meinen, eine derartige „Vorgesellschaft“ sei mit den Regeln über die Entstehung der konstitutiv in das Firmenbuch einzutragenden Rechtsträger nicht vereinbar, sehen andere im Auftreten namens der noch nicht entstandenen Gesellschaft, je nach Art der aufgenommenen Tätigkeit, das untrügliche Zeichen, dass die Gesellschafter entweder eine OHG oder GesBR als „Vorgesellschaft“ gegründet haben. Diese Annahme gerät zwar nicht mit dem gesellschaftsrechtlichen Typenzwang in Konflikt, muss aber damit leben, dass die Gesellschafter die rechtlichen Konsequenzen einer Personengesellschaft gerade nicht wollten, als sie daran gingen, eine Kapitalgesellschaft oder einen anderen Rechtsträger zu gründen.

Demgegenüber gehen Dritte davon aus, dass die „Vorgesellschaft“ zwar mangels entsprechenden Parteiwillens keine OHG oder GesBR sein könne, sehr wohl aber eine Gesellschaft „sui generis“ vorliege, die wegen ihrer besonderen Nähe zur noch nicht entstandenen Gesellschaft durchaus mit dem Gebot des gesellschaftsrechtlichen Typenzwanges vereinbar erscheine.

Wieder andere sehen die der „Vorgesellschaft“ ohnehin nichts anderes als die noch nicht eingetragene Gesellschaft selbst und reduzieren die (mit dieser Annahme unvereinbare) Konstitutivität der Eintragung darauf, dass mit der späteren Eintragung der Gesellschaft lediglich die Handelndenhaftung ihr Ende finde, im übrigen aber die einzutragende Gesellschaft bereits vor ihrer Eintragung bestehe.

Mit all diesen Lehren gehen zahlreiche Einzelfragen einher, deren variantenreiche Beantwortung ihrerseits mancherlei Zweifel auslösen.

Die Rechtsprechung tastete sich bisher auf dem Terrain der „Vorgesellschaft“ nur vorsichtig voran[47] und hat sich nunmehr zur Ansicht durchgerungen, dass die Vorgesellschaft denn doch eine Rechtsform sui generis ist.[48] Zahlreiche Einzelfragen sind nach wie vor nicht ausjudiziert.

Es liegt nahe, dass die derzeit zu den Fragen der „Vorgesellschaft“ herrschenden rechtlichen Unsicherheiten einigermaßen stören. Insofern

---

[47] Vgl. SZ 6/44; 8/42; 23/150; 48/141; 68/129 = JBl 1996, 528 *(Geist/Karollus)*; NZ 1981, 188; GesRZ 1982, 176; ecolex 1992, 636.

[48] SZ 68/129.

wäre es zu begrüßen, wenn sich der Gesetzgeber zu einigen klärenden Anordnungen bereit fände.[49]

5.3. EIGENKAPITALERSATZ

In der Praxis der jüngeren Zeit erheblich bedeutsamer sind die vom OGH aus dem deutschen Recht übernommenen Grundsätze des „Eigenkapitalersatzrechts", die auch in der Literatur zu eingehenden Untersuchungen geführt haben.[50]

Obwohl die rechtsdogmatischen Fundamente dieser Regeln, die in Österreich mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung (die bloße Erwähnung des Eigenkapitalersatzrechts in § 21 URG ausgenommen[51]) ausschließlich auf Judikatur beruhen,[52] durchaus strittig sind und neuerdings die Sinnhaftigkeit des „Eigenkapitalersatzrechts" überhaupt bezweifelt wird,[53] wachsen sich die einschlägigen Aussagen der Rechtsprechung zu einem immer feiner verästelten Regelwerk aus, das von der Praxis zunehmend als Belastung empfunden wird; dies nicht zuletzt deshalb, weil sich mangels hinreichender Klarheit des

---

[49] Gleichfalls für eine genauere Regelung der Problematik der Vorgesellschaft *Koppensteiner,* GmbHG[2] Allg Einl Rz 10.

[50] Vgl. z.B. *Ostheim,* "Probleme eigenkapitalersetzender Gesellschafterdarlehen", FS Kastner (1992) 347; *Marhold/Gimmy,* "Eigenkapitalersatz und Untenehmensfinanzierung", ZVglRWiss 1993, 121; *K. Schmidt,* "Eigenkapitalersatz und seine Behandlung in Österreich", GsRZ 1993, 8, 86; *Frotz/Dellinger,* "Eigenkapitalersatz de lege ferenda", ecolex 1994, 164; *Berger,* "Grundlagen des Eigenkapitalrechts" (1996); *Schmidsberger,* "Eigenkapitalersatz im Konzern" (1996); *Schummer,* "Das Eigenkapitalersatzrecht. Notwendiges Rechtsinstitut oder Irrweg" (1998); *Karollus,* "Kapitalersetzende Leistungen, jüngste Entwicklungen und Zukunftsperspektiven", ÖBA 1997, 105; *Harrer,* "Die Krise des Eigenkapitalersatzrechts", GesRZ 1998, 183; *Karollus/Schulyok,* "Eigenkapitalersetzende Leistungen: eine fallorientierte Darstellung für die Praxis" (1998); *Viehböck,* "Drittkredit und Eigenkapitalersatz", ZIK 1998, 91; *Weisz,* "Kapitalersetzende Gebrauchsüberlassung", GesRZ 1998, 14; wN bei *Koppensteiner,* "GmbHG[2]"Lit zu § 74 und Rz 10 ff.

[51] § 21 URG besagt lediglich, dass Reorganisationsmaßnahmen „nicht den Regeln des Eigenkapitalersatzrechts" „unterliegen". Worin diese Regeln bestehen, wird in keiner Weise angedeutet. Gemeint ist die hiezu ergangene und wohl auch noch ergehende Rechtsprechung.

[52] SZ 64/53 = JAP 1991, 246 *(P. Bydlinski)* = wbl 1991, 391 *(Ostheim);* vgl. wN bei *Karollus/Schulyok,* "Eigenkapitalersetzende Leistungen" 13 f; *Koppensteiner,* "GmbHG[2]" § 74 Rz 11. In Deutschland besteht neben § 32a dGmbHG eine darüber hinausgehende Judikatur zum Eigenkapitalersatzrecht.

[53] Vgl. insb *Koppensteiner,* "Kritik des Eigenkapitalersatzrechts", wbl 1997, 489; *Schummer,* Eigenkapitalersatzrecht aaO.

dogmatischen Fundaments des gesamten Gebäudes nur bedingt vorhersehbar ist, auf welche Weise es weitergebaut wird.

Die Haltung des österreichischen Gesetzgebers zu all diesen Regeln dürfte grundsätzlich positiv sein, spricht er sie in § 21 URG doch immerhin an. Was die etwaige künftige Bemühung um eine Kodifikation des Eigenkapitalersatzrechts betrifft, die der Gesetzgeber immerhin bereits einmal ins Auge gefasst hat,[54] ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich die deutsche Rechtsprechung mit den einschlägigen Regeln des dGmbHG nicht zufrieden gegeben hat und nunmehr Gesetzes- und Richterrecht in einem keineswegs spannungslosen Verhältnis nebeneinander fortbestehen. Bislang ist es in Deutschland nicht gelungen, diese nicht sonderlich wünschenswerte Situation zu bereinigen. Der österreichische Gesetzgeber wird sich daher reiflich zu überlegen haben, ob und wie er ein Eigenkapitalersatzrecht formuliert. Die früheren rechtspolitischen Bemühungen des österreichischen Gesetzgebers sind, unabhängig von den schwierigen Sachfragen, am massiven politischen Widerstand betroffener Verkehrskreise gescheitert. Diese nehmen die derzeit bestehenden Rechtsunsicherheiten offenbar in der Hoffnung in Kauf, dass sich die Rechtsprechung leichter ändern könnte als eine gesetzliche Regelung des Eigenkapitalersatzrechts.

5.4. ENTNAHMEVERBOT

Das „Verbot der Einlagenrückgewähr“ bzw. der „verdeckten Gewinnausschüttung“, das nach österreichischem Verständnis ein umfassendes „Entnahmeverbot“ bedeutet, stellt zwar ein wesentliches Fundament der dem Gläubigerschutz dienenden Kapitalerhaltungsvorschriften dar, zahlreiche seiner weiterführenden Aussagen fußen jedoch auf Lehre und Rechtsprechung und weisen mancherlei Unschärfen auf.[55]

---

[54] Hiezu *Karollus/Schulyok,* "Eigenkapitalersetzende Leistungen" 129 ff; *Koppensteiner,* "GmbHG^2" Allg Einl Rz 10 und § 74 Rz 23.

[55] *Hassler,* "Sind Vorwegdividenden bei Gesellschaften mbH zulässig?" GesRZ 1978, 96; *Arnold,* "Verdeckte Gewinnausschüttung im Handelsrecht", GesRZ 1985, 86; *Strommer,* "Ist eine Bürgschaft der GmbH für Schulden ihrer Gesellschafter zulässig?" Wbl 1987, 334; *Krejci,* "Zum GmbH-rechtlichen Ausschüttungsverbot", wbl 1993, 269; *Saurer,* "Die verbotene Einlagenrückgewähr beim Down-Stream-Merger", RdW 1996, 155; *Hügel,* "OLG Wien zur Einlagenrückgewähr und Kapitalaufbringung bei Umgründungen", RdW 1997, 579; *Cahn,* "Kapitalerhaltung im Konzern" (1998); *Saurer,* "Sicherheitsleistungen zugunsten eines Gesell-

So ist etwa strittig, welche Konsequenzen eine Verbotsverletzung für die Gültigkeit des Vertrages zwischen Gesellschaft und Gesellschafter einerseits und zwischen Gesellschaft und Dritten andererseits hat, deren Mitwirkung überhaupt erst die Verbotsverletzung ermöglichen. Heikle Fragen ergeben sich auch im Zusammenhang mit dem gebotenen Dritt- bzw. Fremdvergleich und den Fällen, in denen ein solcher Vergleich gar nicht möglich ist. Strittig ist ferner, ob auch Verträge, die an sich drittvergleichsfest, dessen ungeachtet aber für die Gesellschaft unternehmenspolitisch höchst ungünstig sind, vom Entnahmeverbot miterfasst sind. Ferner bereiten Sicherungszusagen der Gesellschaft zugunsten von Gesellschaftern Probleme. Das sind nur Beispiele.

Es wäre durchaus nützlich, wollte der Gesetzgeber zumindest jene Fragen zum kapitalgesellschaftsrechtlichen Entnahmeverbot außer Streit stellen, die sich relativ einfach beantworten lassen.

5.5. ERHÖHUNG UND HERABSETZUNG DES KAPITALS

Im Recht der Kapitalerhöhung und Kapitalherabsetzung erscheinen weitere Harmonisierungen zwischen dem Aktien- und dem GmbH-Recht zweckmäßig.[56] Zugleich sollte über Lockerungen im Bereich des Rückerwerbs eigener Aktien bzw. GmbH-Anteilen nachgedacht werden. Der Gläubigerschutz wird nicht beeinträchtigt, wenn der Rückerwerb durch frei ausschüttbare Rücklagen erfolgen kann.[57]

Zum Thema Kapitalerhöhung zählt auch das rechtspolitische Postulat, die Möglichkeit, Führungskräften „Stock Options" einzuräumen, zu verbessern. Diese Frage wird bereits rechtspolitisch diskutiert, braucht daher hier nicht weiter angeregt werden. Eine Orientierung an § 192 Abs 2 Z 3 dAktG ist empfehlenswert.[58]

---

schafters", RdW 1998, 593; wN bei *Koppensteiner,* "GmbHG^2" Lit zu § 82 und Rz 12 ff.

56 So schon *Nowotny,* RdW 2000, 651.

57 *Koppensteiner,* "GmbHG^2" § 81 Rz 9; *Nowotny,* RdW 2000, 651; vgl. auch § 65 Abs 2 AktG iVm § 225 Abs 5 HGB. Der Vorschlag von *Nowotny,* in diesem Zusammenhang klarzustellen, dass der Rückkauf von GmbH-Anteilen eines Generalversammlungsbeschlusses bedarf und für den Fall der Fehleinschätzung der Ergebnissituation rückgängig zu machen ist, verdient Beachtung.

58 Vgl. schon *Nowotny,* RdW 2000, 651.

5.6. DURCHGRIFFSHAFTUNG

Wichtige Ordnungsfragen stellen sich auch im Hinblick auf die persönliche Haftung der Gesellschafter einer Kapitalgesellschaft, die über den Rahmen der zu leistenden Einlagen hinausgreift.[59] Hier kommt es in jüngerer Zeit zu einer erheblichen Sensibilisierung vor allem im Bereich der Lehre. Die Zeiten, in welchen man einigermaßen blauäugig davon ausgehen konnte, dass der Vorteil der Kapitalgesellschaft, als Gesellschafter nicht persönlich haften zu müssen, so gut wie lückenlos besteht, das „Trennungsprinzip" also „hält", gehören zunehmend der Vergangenheit an. Dabei ist zwischen Ansprüchen der Gesellschaft selbst und solchen Dritter zu unterscheiden. Gravierend ist, dass den Gesellschafter so oder so eine persönliche Haftung trifft, die über die geschuldete Einlage hinausgreift.

Die Haftungstatbestände der qualifizierten Unterkapitalisierung, Sphärenvermischung und des Missbrauchs der Organisationsfreiheit sind in keiner Weise gesetzlich normiert; auch nicht die Fälle verfehlter faktischer Geschäftsführung.

Die genannten Haftungen setzen voraus, dass die Gesellschafter besondere Pflichten und Verantwortungen treffen, die bislang im Gesetz unzureichend, wenn überhaupt, zum Ausdruck kommen. Dabei wird man bezüglich der Intensität derartiger Pflichten grundsätzlich zwischen GmbH und AG einerseits und wohl auch nach dem Ausmaß der Einflussmöglichkeit des einzelnen Gesellschafters auf die gesellschaftliche Willensbildung andererseits zu unterscheiden haben.

---

[59] Vgl. z.B. *Schuhmacher,* "Konkursverschleppung und Gesellschafterhaftung", RdW 1987, 394; *Koppensteiner,* "Zur Haftung des GmbH-Gesellschafters", wbl 1988, 1; *Roth,* "Produkthaftung und Haftungsdurchgriff", GesRZ 1988, 119; *Jabornegg,* "Die Lehre vom Durchgriff im Recht der Kapitalgesellschaften", wbl 1989, 1, 43; *Harrer,* "Haftungsprobleme bei der GmbH" (1990); *Drüke,* "Die Haftung der Muttergesellschaft für die Schulden der Tochtergesellschaft" (1990); *Weitbrecht,* "Haftung der Gesellschafter bei materieller Unterkapitalisierung der GmbH" (1990); *Roth,* "Unterkapitalisierung und persönlichen Haftung", ZGR 1993, 170; *Thöni,* "Zur Verantwortlichkeit des GmbH-Gesellschafters", GesRZ 1987, 82, 126; *K. Schmidt,* "Zur Durchgriffsfestigkeit der GmbH", ZIP 1994, 837; *Boujong,* "Das Trennungsprinzip des § 13 Abs 2 dGmbHG und seine Grenzen in der neueren Judikatur des BGH", FS Odersky (1996) 739; wN bei *Koppensteiner,* "GmbHG^2" Lit zu § 61 und Rz 34 ff.

Zu prüfen ist, ob und inwieweit es in diesen Fällen zweckmäßig erscheint, eine gesetzliche Regelung ins Auge zu fassen. Sofern die Judikaturentwicklung in der Tat den Trend zur Anhebung der Pflichten und damit auch der Haftung der Gesellschafter von Kapitalgesellschaften verschärft, wäre es der Rechtssicherheit dienlich, wenn sich der Gesetzgeber offen zu dieser Tendenz bekennen wollte. Denn es ist auf Dauer nicht gut, wenn das Gesetz prima facie bei den Betroffenen einen anderen Eindruck von den sie treffenden Pflichten erweckt als die in der Regel weitaus weniger bekannte Rechtsprechung.

5.7. UNTERNEHMENSKONTROLLE

So wie der betriebswirtschaftliche Sachverstand im Bereich der Rechnungslegung in jüngerer Zeit eine erstaunliche Verrechtlichung durch den Ausbau des Rechnungslegungsrechts erfahren hat, wird in Zukunft auch der zur Zeit lediglich als Generalklausel in das Gesetz aufgenommenen Anordnung, für ein „internes Kontrollsystem" vorzusorgen, „das den Anforderungen des Unternehmens entspricht" (§ 82 AktG), im Laufe der Zeit zu einem Anwachsen gesetzlicher Regelungen führen. Derzeit herrscht beachtliche Unsicherheit darüber, wie ein derartiges Kontrollsystem auszusehen hat, um der gesetzlichen Generalklausel zu entsprechen. Zu vielgestaltig sind hier die seitens der Betriebswirtschaftslehre vorgetragenen Ordnungsvorstellungen, die nur partiell auf bestehende Gepflogenheiten und Übungen zurückgreifen können und im übrigen Neues entwickeln.

Es ist also zu erwarten, dass sich in den nächsten Jahren auf dem Gebiet des rechtlichen Ausbaues der internen Unternehmenskontrolle noch Beachtliches entwickeln wird. Doch dürfte die Zeit für konkrete legistische Maßnahmen noch nicht reif sein.

5.8. ORGANISATIONSRECHTLICHES

Der Ausbau eines internen Kontrollsystems führt zwangsläufig auch zu einem Regelungsbereich, der vom Kapitalgesellschaftsrecht bislang immer noch nicht zufriedenstellend gelöst ist. Es handelt sich um die Effizienz des Aufsichtsrates.[60]

[60] Vgl. z.B. *Kastner,* "Aufsichtsrat und Realität", FS Strasser (1983) 843.

Die dem Aufsichtsrat gestellten Aufgaben überfordern, nimmt man sie ernst, oft die üblichen Möglichkeiten und Kräfte der Aufsichtsratsmitglieder. Dies hängt freilich weniger mit der Gesetzeslage, sondern mit der Art und Weise zusammen, in welcher Aufsichtsratspositionen vergeben werden. Mitunter führt auch die Konzentration wirtschaftlicher Macht bei wenigen Managern dazu, dass diese durch die Vielzahl der von ihnen übernommenen Aufsichtsratsmandate, die ihnen aufgrund ihrer Hauptbeschäftigung zufallen, nicht die erforderliche Zeit finden, um sich hinreichend mit jenen Unternehmen befassen zu können, in deren Aufsichtsrat sie sitzen.

Insbesondere hat der Gesetzgeber den Aufsichtsrat am Beginn der achtziger Jahre vor allem durch die gesetzliche Festlegung des Kataloges von Geschäftsführungsmaßnahmen, für die der Vorstand die Zustimmung des Aufsichtsrats einzuholen hat, mit weiteren Aufgaben belastet, deren ordnungsgemäße Erfüllung nur bei weitaus intensiverer Befassung mit den Unternehmensagenden möglich ist. Die Aufsichtsräte dürften dessen ungeachtet ihren Aufgaben nicht wesentlich mehr Zeit als früher widmen. Die Unternehmen neigen auch nur selten dazu, den erforderlichen Mehraufwand an Zeit und Einsatz entsprechend zu honorieren.

Weitgehend ist es der die Realität der Verhältnisse berücksichtigenden Zurückhaltung des Klägerverhaltens und der Rechtsprechung zu danken, dass sich die zwischen Aufgabe und Erfüllung bestehende Spannung nicht schon längst auf merkbarere Weise entladen hat, als dies bislang der Fall war.

Da die derzeit bestehende Aufsichtsinsuffizienzen vor allem durch faktische Verhältnisse abhängen, spricht dies vorerst eher gegen legistische Maßnahmen. Dessen ungeachtet ist das derzeitige österreichische Aufsichtsratsmodell, das auf halbem Weg zwischen einem bloß nachgehenden Kontrollorgan und einem Verwaltungsratsmodell (Board-System) angesiedelt ist, grundsätzlich überdenkenswert.[61]

In diesem Zusammenhang könnte es überdies nicht schaden, einige Regelungen über die Geschäftsaufteilung zwischen mehreren Organwaltern von Geschäftsführungsorganen und den damit verbundenen Verantwortlichkeiten zu treffen. Die Grenzen zwischen Ressortzu-

---

[61] Vgl. jüngst *Steindl,* "US-Board und Aufsichtsrat. Ein Systemvergleich" (1999).

ständigkeit und Gesamtverantwortung des Vorstandes sowie die entsprechende Anpassung der subjektiven Pflichten der einzelnen Vorstandsmitglieder könnten hier jedenfalls im Grundsätzlichen durch den Gesetzgeber verdeutlicht werden. Gleiches gilt auch für das Verhältnis zwischen dem Aufsichtsrat und seinen Ausschüssen. Auch die Rechtsbeziehung von Organwaltern eines Kollegialorgans zueinander bedürfte einer Klarstellung.

In störendem Dunkel liegen auch die Rechtsfolgen gesetz- bzw. satzungswidriger Organbeschlüsse. Diesbezüglich wären freilich noch eingehende rechtsdogmatische Vorarbeiten nützlich, ehe sich der Gesetzgeber Gedanken über gesetzliche Maßnahmen macht.

Es sind auch noch so manche Fragen der Einberufung und Durchführung von Gesellschafterversammlungen, insbesondere von großen Hauptversammlungen, klärungsbedürftig. Diesbezüglich sollte ein gesonderter Katalog aufgestellt und auf den Wert und die Dringlichkeit einer legistischen Behandlung hin untersucht werden.

Doch finden sich noch andere organisationsrechtliche Ordnungsfragen, die einer besseren gesetzlichen Regelung zugeführt werden könnten. Beispielsweise ist auf die Unzulänglichkeit der Insichgeschäftsregelung bei der Einpersonen-GmbH hinzuweisen.[62]

Überhaupt sollten die kapitalgesellschaftsrechtlichen Regelungen anhand eines generellen Fragenkatalogs zum gesamten Organisationsrecht nach „Schwachstellen“ durchforstet werden. Ein derartiges Unterfangen führt freilich zum Gedanken einer Gesamtrevision des Kapitalgesellschaftsrechts über.

5.9. PUBLIZITÄTS- UND FORMFRAGEN

Relativ einfach sollte es hingegen sein, im Bereich erforderlicher Bekanntmachungen gegenüber der Öffentlichkeit und den Aktionären vorerst zumindest zusätzlich zu den etablierten Publikationsorganen auch den Einsatz elektronischer Medien zu ermöglichen. Auch das Aktienbuch könnte elektronisch geführt werden.[63] Bei dieser Gelegen-

---

[62] *Nowotny,* RdW 2000, 651 mit Hinweis auf *Torggler, U.,* "Insichgeschäfte", insb. Doppelvertretung bei der Einpersonen-GmbH, wbl 2000, 389.

[63] So schon *Nowotny,* RdW 2000, 651 unter Hinweis z.B. auf *Noack,* "Moderne Kommunikationsformen vor den Toren der Hauptversammlung", ZGR 1998, 592;

heit könnten auch einige andere, das Aktienbuch betreffende Klarstellungen erfolgen.

Aus der Praxis kommen immer wieder Klagen darüber, dass das Kapitalgesellschaftsrecht zahlreiche Formvorschriften kennt, die das Leben der Gesellschaft und ihren Geschäftsverkehr organisatorisch und kostenmäßig erschweren. Es werden daher Erleichterungen gefordert. Insbesondere sollen die vorgeschriebenen Notariatsakte auf ihre Erforderlichkeit hin rechtspolitisch übergeprüft werden. Derartige Anliegen werden immer wieder auch im Zusammenhang mit dem Postulat verbunden, das Aktienrecht zu „liberalisieren" und die Rechtsform einer „kleinen AG" zu schaffen.

Es versteht sich von selbst, dass Formvorschriften nur dort bestehen sollen, wo sie aus guten Gründen gerechtfertigt sind. Im allgemeinen dienen Formvorschriften entweder der Beweissicherung oder dem Schutz vor Übereilung oder sind wegen gebotener Publizität erforderlich.[64] Zum Bereich des Schutzes vor Übereilung zählt auch das Bedürfnis, jemanden über die von ihm geplanten rechtlichen Schritte hinreichend aufzuklären. Dies betrifft zum einen die Belehrung über die (insbesondere rechtliche) Richtigkeit seines Vorhabens, zum anderen aber über die Konsequenzen, die mit diesem Vorhaben verbunden sind. Gerade in solchen Fällen genügt es nicht, lediglich die Schriftlichkeit eines Rechtsaktes festzulegen; vielmehr ist auch ein rechtlicher Beistand erforderlich. Dann schreibt der Gesetzgeber insbesondere einen Notariatsakt oder eine notarielle Beurkundung vor; eine notarielle Beglaubigung würde hingegen angesichts eines derartigen Formzweckes nicht ausreichen.

Es ist daher in den Fällen der kritisierten Formvorschriften zu prüfen, ob und inwieweit die hier genannten Rechtfertigungsgründe vorliegen. Dabei sollte man nicht übersehen, dass sich auch bei so manchen Unternehmern die für das Erkennen der Richtigkeit und Tragweite eines juristischen Schrittes erforderliche Rechtskenntnis und Einsichtsfähigkeit zu wünschen übrig lässt, so dass eine rechtzeitige Belehrung und damit Warnung die Betroffenen vor Schaden bewahren kann.

---

ders, "Hauptversammlung und Neue Medien", BB 1998, 2533; *Hasselbach/Schumacher,* "Hauptversammlung im Internet", ZGR 2000, 258; *Seibert,* "Der Regierungsentwurf zum Namensaktiengesetz (NaStraG)", ZIP 2000, 937.

[64] *Krejci,* "Privatrecht^{4}" (2000) Rz 227.

In die rechtspolitischen Erwägungen mit einfließen sollte freilich auch der Vergleich ähnlicher Situationen. So lassen sich bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Formalerfordernissen im Recht der Personengesellschaften einerseits und im Recht der Kapitalgesellschaften andererseits erkennen. Sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen sollten zumindest pro futuro vermieden werden. Es empfiehlt sich daher im Zuge der rechtspolitischen Durchforstung der bestehenden Formvorschriften auch den Aspekt der Gleichbehandlung im Wesentlichen gleichgelagerter Sachverhalte im Auge zu behalten. Dabei liegt allerdings nahe, dass de lege ferenda eher nicht an die Einführung neuer Formvorschriften in Bereichen zu denken ist, die bisher mit der bestehenden Formfreiheit recht gut ausgekommen sind.

Im gegebenen Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass die umfassenden Offenlegungs- und Veröffentlichungspflichten für Jahresabschlüsse und Konzernabschlüsse sowohl für Unternehmen als auch für die Firmenbuchgerichte eine Mehrbelastung darstellt, deren Sinnhaftigkeit mangels derzeitiger Effizienz in Frage steht,[65] weil die eingereichten Unterlagen elektronisch nicht zugänglich sind. Überdies besteht der Vorwurf, dass die Erste EG-RL nicht entsprechend umgesetzt wurde, weil ein Anspruch auf Übersendung eine Abschrift des hinterlegten Jahresabschlusses nicht vorgesehen ist.[66] Sohin besteht auch hier Reformbedarf.

5.10. „Kleine“ AG

Das Schlagwort „kleine“ Aktiengesellschaft transportiert recht unterschiedliche Wünsche an den Gesetzgeber. Schon deshalb bestehen keine klaren Vorstellungen darüber, was eine „kleinen“ AG überhaupt sein soll.[67]

Einigkeit besteht lediglich darin, dass die „kleine“ AG nicht an der Börse notieren soll. Nur weil eine AG nicht an der Börse notiert, muss sie freilich nicht schon „klein“ sein. Daher stellt sich die weitere Frage, ob und welche Größenkriterien im gegebenen Zusammenhang überhaupt eine Rolle spielen sollen. Dies ist ohne Prüfung des „Warum“ nicht beantwortbar.

---

[65] So schon *Nowotny,* RdW 2000, 650.
[66] Näheres mwN bei *Nowotny,* RdW 2000, 650.
[67] Vgl. *Peter Doralt,* "Die „Private“ Aktiengesellschaft in Österreich – eine Skizze", AG 1995, 538; *Nowotny,* RdW 2000, 651.

Man denkt vor allem an Klein- und Mittelbetriebe, die sehr häufig Familienunternehmen sind. Offenbar geht es also auch „unterhalb" der Börsenotierung nicht ausschließlich um die Größe, sondern um zusätzliche Kriterien, wobei wohl die Intensität des Personenbezuges beachtlich sein soll, der zwar in der Regel mit Familienbeziehungen zusammenhängt, aber auch ohne Blutsbande bestehen kann.

Allemal aber bleibt zu klären, *aus welchen Gründen* derartige Klein- und Mittelbetriebe einer *anderen* Art AG bedürfen als jene, die das AktG zur Verfügung stellt. Was stört die Klein- und Mittelbetriebe an der derzeit geltenden Rechtsform der AG? Warum begnügen sich die Klein- und Mittelbetriebe nicht mit der Rechtsform der GmbH, die ja eine personalistische Kapitalgesellschaft ist?

Die GmbH ist in den Augen jener, die sich eine „kleine" AG wünschen, wohl *zu* personalistisch. Es stört die *sehr enge* Aneinanderbindung der Gesellschafter. Obwohl GmbH-Anteile veräußert werden können, bestehen doch erhebliche Hemmnisse. So sind die Gesellschafter ins Firmenbuch einzutragen; jeder Gesellschafterwechsel bedarf einer Vertragsänderung und damit eines Notariatsaktes sowie der Löschung des alten und Eintragung des neuen Gesellschafters in das Firmenbuch. Erst recht ist eine wertpapiermäßige Verbriefung der Gesellschafter-anteile verboten. Eine derartige Struktur ist also nicht dazu geeignet, Gesellschaftsanteile auf einfache Weise weiterzugeben.

Die AG ist diesbezüglich höchst attraktiv. Doch hat auch die AG ihre Nachteile. Die sollen nach den Vorstellungen jener, denen die mangelnde Fungibilität der GmbH-Anteile ein Dorn im Auge ist, abschaffen.

Einerseits schrecken die zahlreichen aktienrechtlichen Formvorschriften ab. Sie werden für nicht erforderlich und ihre Einhaltung überdies für zu kostspielig erachtet. Der Zugang zur Rechtsform der AG soll also einfacher und billiger sein, jedenfalls solange man nicht an die Börse geht und daher der Allgemeinheit kein standardisiertes Produkt – nämlich die Aktien – anzubieten gedenkt. Man will also eine „einfache" AG für den „Eigengebrauch".

Die Forderung nach einer Reduzierung der Formvorschriften führt zu einer allgemeinen Problematik, die sich unabhängig von der Größe der

AG stellt, ist daher allgemein zu prüfen und beschränkt sich nicht vorweg auf Unternehmen bestimmter Größe. Ein entscheidendes Differenzierungskriterium mag dort gefunden sein, wo Formvorschriften ihren Grund im öffentlichen Werben um Aktionäre haben. Ich verweise auf meine obigen Ausführungen zu 5.8.

An der AG stört aber manche noch etwas anderes: Nämlich der Umstand, dass die Aktionäre gegenüber dem Vorstand bei weitem nicht jene Mitwirkungsrechte haben, die ihnen in der GmbH zukommen.[68] Sie wünschen sich also einerseits eine uneingeschränkte Fungibilität der Gesellschaftsanteile und andererseits die Möglichkeit, den Vorstand ähnlich dirigieren zu können wie den Geschäftsführer der GmbH.

Dabei wird allerdings etwas Wesentliches übersehen: Der Grund für die Weisungsfreiheit des Vorstandes der AG liegt ja gerade darin, dass bei schrankenloser Veräußerbarkeit der Gesellschaftsanteile und damit angesichts der Gefahr, dass man heute nicht weiß, wer morgen in der Gesellschafterversammlung sitzt, es höchst gefährlich wäre, die Geschäftsführung jedweder Weisung einer Generalversammlung auszusetzen, über deren Zusammensetzung und daher auch über deren möglicherweise schwankende Vorstellungen und Leitungswillen mit nichts vorhersehen kann. Es macht eben einen großen Unterschied, ob ein Unternehmen potentiell laufend wechselnden, also letztlich anonymen Gesellschaftern gehört oder einer grundsätzlich stabilen Gruppe. Sollen die Aktionäre in Geschäftsführungsagenden eingreifen und diesbezüglich „herrschen" können, dann muss ihnen versagt sein, sich leichtfertig und ohne Vorwarnung von ihren Anteilen zu trennen und diese, wem immer sie wollen, übertragen zu können, ohne jemanden fragen zu müssen.

An einen Ausbau der Aktionärsherrschaft kann also überhaupt nur dann gedacht werden, wenn es keine anonymen Aktionäre gibt, sondern wenn

[68] Es gibt interessanterweise auch Unternehmer, die gerade wegen des Umstandes, dass der Vorstand der AG gegenüber der Hauptversammlung weisungsfrei ist, von der GmbH in eine AG wechseln wollen. Solchen Unternehmern sollte man mitteilen, dass die GmbH es durchaus zulässt, die Geschäftsführung gegenüber der Generalversammlung grundsätzlich weisungsfrei zu stellen. Wer also die Herrschaft der Generalversammlung beschneiden will, etwa weil es bereits zu viele und zu eigenwillige und uneinsichtige GmbH-Gesellschafter gibt, der kann auf eine entsprechende Gestaltung des GmbH-Vertrages dringen. Versagen ihm die Gesellschafter die Zustimmung, wird er mangels Zustimmung aus der GmbH auch keine AG machen können.

die Aktionäre in ähnlicher Weise an die Gesellschaft gebunden sind, wie die GmbH-Gesellschafter. Wer den Vorstand de lege ferenda gängeln will, muss sich also mit der Vorstellung anfreunden, lediglich vinkulierte Namensaktien zu haben. Dies aber reduziert die Attraktivität der AG: nämlich die schrankenlose Fungibilität der Gesellschaftsanteile. Herrschaft *und* Bindungslosigkeit zugleich kann man nicht haben, ohne die Stabilität und Kontinuität der Unternehmensführung zu gefährden. Letztlich laufen rechtspolitisch ausgewogene Überlegungen zu einer „kleinen" AG bezüglich dieses Fragenkomplexes darauf hinaus, die GmbH neu zu erfinden bzw. neben die GmbH eine recht ähnliche AG zu stellen. Der Unterschied liegt in Nuancen und legt den Gedanken nahe, jene bescheidenen Modifizierungen Lockerungen, die eine „kleine" AG gegenüber der GmbH bringen könnte, im GmbH-Recht selbst anzubringen. Einfacher ist es freilich, vorweg darauf zu verzichten, im Rahmen der Überlegungen zur „kleinen" AG die Herrschaft der Aktionäre auszubauen, sondern sich mit sonstigen Verbesserungen zufrieden zu geben.

Entsprechendes lässt sich bezüglich solcher Wünsche sagen, die darauf hinauslaufen, Herrschaft zu behalten und dennoch Eigenkapital über die Ausgabe von Gesellschaftsanteilen zu beschaffen. Auch diesbezüglich bestehen schon de lege lata im Rahmen des gesetzlich Zulässigen Gestaltungsmöglichkeiten sowohl im GmbH-Recht als auch im Aktienrecht (z.B. die Einräumung stimmrechtsloser Vorzugsaktien). Wer absolut keine Herrschaft abgeben will, kann stille Beteiligungen, etwa auch in Form von Gewinn- bzw. Genussscheinen anbieten. All dies sollte nicht Gegenstand der Diskussion über die Schaffung einer „kleinen" Aktiengesellschaft sein. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch die Schaffung einer GmbH auf Aktien, eine hybride Gesellschaftsform, die den GmbH-Gesellschaftern ihre angestammte Herrschaft weitgehend bewahrt und den dazu gewonnenen Aktionären lediglich jene Rechte zubilligt, die sie in der Hauptversammlung haben.[69]

Berge sollte man mit der „kleinen" AG also nicht versetzen wollen. Sehr wohl empfiehlt sich jedoch zu geprüft, ob auch Österreich im Wesentlichen und, soweit mit den österreichischen Besonderheiten vereinbar, jene Modifizierungen des Aktienrechts vornehmen soll, die

[69] Hiezu Näheres bei *Krejci,* "Die GmbH auf Aktien. Ein rechtspolitischer Vorschlag zur Förderung der Eigenkapitalbildung", RdW 1995, 7.

der deutsche Gesetzgeber unter dem Feldzeichen der „kleinen" AG bereits verwirklicht hat.

Komplizierte Größenbeschreibungen sollten möglichst vermieden werden. Es dürfte genügen, zwischen börsenotierten und nicht börsenotierten AG zu unterscheiden, wobei jedwede Börsenotierung gemeint sein sollte. Es empfiehlt sich, den Begriff der Börsenotierung näher zu beschreiben (vgl. § 3 Abs 2 dAktG).[70]

Die Zulassung der Einpersonengründung (§§ 2, 36 Abs 2 dAktG) liegt nahe und sollte angesichts des Umstandes, dass es längst schon die Einpersonen-GmbH gibt, schlicht als gebotene Konsequenz verstanden werden. Im übrigen wäre diese Regel unabhängig von der Größe der AG einzuführen. Sie hat nichts mit der „kleinen" AG zu tun.
Desgleichen ist nichts gegen die Vorstellung einzuwenden, dass die Satzung den Anspruch der Aktionäre auf Verbriefung der Aktien ausschließen kann (§ 10 Abs 5 dAktG). Auch dies ist eine allgemeine Regel.

Empfehlenswert ist ferner eine Regelung, derzufolge in jenen Fällen, in denen die Aktionäre namentlich bekannt sind, die Hauptversammlung mittels eingeschriebenen Briefes einberufen werden können (§ 121 Abs 4 dAktG). Sofern dies in einer Gesellschaft üblich ist, sollte klar sein, dass die Aktionäre mit einer Einberufung über eine Bekanntmachung in der Wiener Zeitung nicht zu rechnen brauchen.

Einzusehen ist weiters, dass im Falle des Erscheinens aller Aktionäre von der Anwendung all jener Formvorschriften abgesehen werden kann, die lediglich darin ihren Grund haben, dass nicht alle Aktionäre anwesend sind (vgl. § 121 Abs 6 dAktG).

Zu erwägen ist auch eine dem § 130 Abs 1 dAktG entsprechende Regelung, wonach bei nicht börsenotierten Gesellschaften eine vom Vorsitzenden des Aufsichtsrates zu unterzeichnende Niederschrift ausreicht, also eine notariell aufgenommene Niederschrift nicht geboten erscheint, soweit keine Beschlüsse gefasst werden, für die eine Dreiviertelmehrheit oder eine noch größere Mehrheit vorgeschrieben ist.

[70] Börsenotiert iS des § 3 Abs 2 dAktG sind AG, „*deren Aktien zu einem Markt zugelassen sind, der von staatlich anerkannten Stellen geregelt und überwacht wird, regelmäßig stattfindet und für das Publikum mittelbar oder unmittelbar zugänglich ist*".

Diese Regelung entspricht dem rechtspolitischen Wunsch einer Einschränkung bisheriger Formvorschriften.

Gesonderter Überlegungen wird die Frage bedürfen, ob und inwieweit nicht börsenotierten AG erweiterte Rechte zur Satzungsgestaltung zukommen sollen. Wie bereits dargetan, sollte dies nicht im Bereich des Einflusses der Hauptversammlung auf die Geschäftsführung geschehen. Auch in Deutschland kam es diesbezüglich zu keinen Lockerungen. Zu prüfen sind weiters gewisse Differenzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Rechnungslegung.[71]

Die Schaffung von Sonderregelungen für nicht börsenotierte AG sollte nicht zum Anlass genommen werden, eine Mitbestimmungsdebatte vom Zaun zu brechen.

5.11. Umgründungsrecht

Überlegenswert ist ferner, ob der Siegeszug der „partiellen Gesamtrechtsnachfolge" insofern fortgesetzt werden soll, als diese Möglichkeit verallgemeinert wird.[72] Auch andere Rechtsträger als Kapitalgesellschaften sollten ihre Unternehmen, Betriebe oder Teilbetriebe in Kapitalgesellschaften abspalten können; überdies wäre daran zu denken, der Figur der formwechselnden Umwandlung einen breiteren Anwendungsbereich zu geben. Er könnte Idealvereine, öffentlich-rechtliche Rechtsträger, aber auch Genossenschaften[73] betreffen. Auf diese Weise könnten die Schwierigkeiten der Unternehmensübertragung im Wege der Einzelrechtsnachfolge überwunden werden. Deswegen sollten jedoch die Bemühungen, § 25 HGB zu verbessern, nicht aus den Augen verloren werden.

5.12. Konzernrecht

Zu den „ruhenden" Reformvorhaben zählt das Konzernrecht. Nach einem nur prima facie hoffnungsvollen Anlauf in den späten achtziger Jahren ist die Tätigkeit der beim BMJ eingerichteten Konzernrechts-

---

[71] Vgl. §§ 125 Abs 1; 171 Abs 2; 297 Abs 1; 328 Abs 3 dAktG; §§ 285 Nr 10 und 11; 317 Abs 4 dHGB.

[72] So *Nowotny,* RdW 2000, 651 f.

[73] Diesbezüglich skeptisch *Nowotny,* RdW 2000, 652.

reformkommission recht bald wieder erlahmt.[74] Wie in so manchen anderen Fällen auch, dürfte sich der Standpunkt durchgesetzt haben, an das Konzernrecht zumindest so lange nicht zu rühren, als auf europäischer Ebene keine Bewegungen erkennbar sind. Daher sind bisher die wichtigsten gesellschaftsrechtlichen Konzernrechtsfragen[75] weiterhin gesetzlich ungeregelt geblieben. Dass sich daran in nächster Zeit etwas ändern wird, muss bezweifelt werden.

6. *GENOSSENSCHAFTSRECHT*

Die bereits erheblich vorangetriebene Reform des Genossenschaftsrechts[76] ist bedauerlicherweise ins Stocken geraten. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Repräsentanten des Genossenschaftswesens selbst Reformschritte immer wieder zu hemmen verstehen, wobei ein Hauptgrund des Widerstandes in der Sorge liegt, der Gesetzgeber könnte die Strukturen des Genossenschaftsverbundes auf eine dem Genossenschaftswesen eventuell abträgliche Weise ordnen. Zwar bleibt selbst dann, wenn man das Verbundproblem nicht berühren wollte, ein erheblicher Reformbedarf zu befriedigen, richtig ist allerdings, dass ohne eine Auseinandersetzung mit dem Verbundproblem eine Reform des Genossenschaftsrechts eine halbe Sache bliebe. Die Reform des Genossenschaftsrechts steht somit nach wie vor aus.

7. *VEREINSRECHT*

Ein weiteres rechtspolitisches Sorgenkind ist nach wie vor (nicht nur das private) Recht der ideellen Vereine, die zunehmend zu Rechtsträgern wirtschaftlicher Unternehmen werden, sei es im Rahmen des vereinsrechtlichen Nebenzweckprivilegs, sei es im Rahmen wirtschaftlich tätiger Non-Profit-Organisationen. Die Vereinsrechts-

---

[74] Vgl. noch die Bemühungen des 10. ÖJT; insb *Krejci,* "Empfiehlt sich die Einführung neuer Unternehmensformen?" Bd I/1 10. ÖJT 1988, 229 ff.

[75] Im Betriebsverfassungs- und Rechnungslegungsrecht gibt es hingegen konzernrechtliche Bestimmungen.

[76] Vgl. *Dellinger/Oberhammer,* "Entwurf eines Genossenschaftsgesetzes" (1996); Reform des Genossenschaftsrechts. Enquete des BMJ, Salzburg 31. Jänner 1997 (1997); *Dellinger/Zawischa,* "Reform des österreichischen Genossenschaftsrechts – Anregungen für Deutschland?" (1999).

reform zählt keineswegs zu jenen Themen, die gesellschaftsrechtlich irrelevant sind, widerspricht es doch den Zielsetzungen des gesellschaftsrechtlichen Typenzwanges, wenn es eine Rechtsform gibt, die zunehmend die Funktion eines Schlupfloches hat, durch welches so mancher wirtschaftlich Tätige dem vor allem zum Schutz der Gläubiger entwickelten Rechtszwang entkommt.[77] Daher bleibt, aller dagegen anlaufenden Parteipolitik zum Trotz, das Thema „Vereinsrechtsreform" auf der Tagesordnung einer gesellschaftsrechtlichen Reformdiskussion.

8. *PRIVATSTIFTUNGSRECHT*

Das PSG dient dem Ziel, Privatvermögen in Österreich zu halten bzw. nach Österreich zu ziehen. Dem BStFG fehlte diesbezüglich aus naheliegenden Gründen jedwede Attraktivität. Das PSG entwickelte ein liberales, den Stifterinteressen weitgehend entgegenkommendes, dessen ungeachtet aber auf Seriosität und Solidität bedachtes Regelungsmodell. Daraus folgt zwangsläufig, dass nicht alle Wünsche potentieller Stifter erfüllt wurden, die in letzter Konsequenz wohl in ihrer extremen Form darauf hinauslaufen, zwar einerseits im Zuge der Weitergabe des Vermögens beachtliche Steuervorteile zu erhalten, andererseits aber im Wesentlichen weiterhin nach eigenem Gutdünken über das weitergegebene Vermögen verfügen zu können; wobei auch an eine entsprechende Verfügungsmacht der Begünstigten gedacht wird, insbesondere wenn es sich um Familienmitglieder handelt, denen der Stifter das Vermögen nicht angesichts befürchteter Unfähigkeit entziehen will.

Da das PSG aus guten Gründen nicht alle diesbezüglichen Wünsche potentieller Stifter erfüllt hat, liegt nahe, dass diese an den sie störenden Säulen des Stiftungsrechts rütteln. Allein dieses Streben fördert rechtspolitische Diskussionen im Bereich des Privatstiftungsrechts. Hier wird der Gesetzgeber jedoch vorsichtig sein müssen. Denn je weniger Unterschied es für den Stifter und seine Nachfahren macht, ob er sein

[77] Vgl. zum Thema *Krejci,* "Zur Reform des Vereinsrechts", FS Hempel (1997) 59; *ders,* "Organisationsfragen – Zur ‚Verfassung' des Vereines", in: "Reform des Vereinsrechts." Tagung der Österreichischen Juristenkommission am 21. November 1997 im Parlament (Verlag Österreich 1998) 41; *ders,*"'Kleine' Reform für ‚große' Vereine?" ÖJZ 1999, 361; *ders,* "Zur rechtlichen Ordnung ideeller Vereine", in: *Brix/Richter* (Hrsg), "Organisierte Privatinteressen. Vereine in Österreich" (Passagen Verlag 2000), 123; *ders,* "Österreichs ungesatztes Vereinsprivatrecht", in FS Kohlegger (im Druck).

Vermögen behält oder stiftet, desto weniger sind seine steuerlichen Vergünstigungen einzusehen. Sollten diese steuerrechtlichen Vergünstigungen freilich spürbar zum Wohle des Fiskus fallen, braucht man sich über eine sinnvolle Fortentwicklung des Privatstiftungsrechts ohnehin keine Gedanken mehr zu machen. Schon die derzeitige steuerrechtliche Diskussion hat bereits genügt, die Stifter in einer den Gesetzeszielen nicht zuträglichen Weise nervös zu machen.

Von all dem abgesehen, hat sich in den letzten Jahren freilich gezeigt, dass manche Regelung des PSG sehr wohl rechtspolitisch überdacht werden sollte, wobei sehr wohl auch die Frage des Einflusses der Begünstigten auf die Gestion des Stiftungsvorstandes[78] und die Frage der Kontrolle des Stiftungsvorstandes durch die Begünstigten virulent ist. Zu überdenken wäre aber auch die derzeitige Regelung der Beschränkbarkeit der Vertretungsmacht des Stiftungsvorstandes, die den Privatstiftungen alle Nachteile der Ultra-vires-Lehre einbringt. Darüber hinaus haben sich in der Zwischenzeit auch noch zahlreiche andere Ordnungsfragen angesammelt, die eine Revision des PSG erwägenswert erscheinen lassen.

[78] Vgl. insb. OGH RdW 1997, 534; vgl. wN zum Thema bei *Nowotny,* RdW 2000, 652.

Gedanken zu einer mittelalterlichen Allegorie der „Guten Regierung“

Wolfgang Amann

Um 1340 schuf Ambrogio Lorenzetti seinen berühmten Freskenzyklus „Die gute Regierung” und gegen-überliegend „Die schlechte Regierung” für den Palazzo Ducale in Siena, beides raumfüllende Darstellungen über das Selbstverständnis einer spätmittelalterlichen Stadtregierung. Sie sind Allegorien über die gesellschaftlichen Kräfte, die eine Stadt zum Blühen bringen oder dem Krieg anheim fallen lassen können, ein politisches Manifest aus der Hand eines den Humanismus vorwegnehmenden Künstlers.

Der vorliegende Beitrag zur Festschrift zum 60. Geburtstag von Sektionsleiter Univ.-Doz. Dr. Heinz Handler versucht, zwei Ansätze zu einem sinnstiftenden Ganzen zu vereinigen: die kunsthistorische Analyse einer mittelalterlichen politischen Allegorie und die essayistische Spurensuche nach der heutigen Relevanz von Wertvorstellungen als Grundlage politischen Handelns.

Der Themenwahl liegen folgende Überlegungen zugrunde: Die aktuellen Entwicklungen im Bau- und Wohnrecht sowie der Wohnbauförderung gehen deutlich in die Richtung einer Liberalisierung und „Vermarktwirtschaftlichung“ bzw. eines Rückzugs der Politik aus diesem Lebensbereich. Damit wird ein gesamtgesellschaftlicher Wandel nachvollzogen. Die Entwicklung einer Gemeinschaft und deren Politik folgt aber notwendigerweise Wertvorstellungen. Wertvorstellungen bilden die Identität einer Gemeinschaft. Geänderte Wertvorstellungen sind damit auch Zieldefinition für die weitere Entwicklung. Was aber sind die Wertvorstellungen, die für die weitere Entwicklung der österreichischen Wohnungspolitik maßgeblich sein werden? Es erschien als sinnfälliger Ansatzpunkt, einer Erörterung über das Wertesystem der Gegenwart eine mittelalterliche Allegorie zum selben Thema gegenüber zu stellen. In Lorenzettis Gemälde sind Tugenden der Imperativ politischen Handelns, heute sind es Werte. Ergänzend ist noch anzumerken, dass „Werte“ nicht mit „Grundrechten“ gleichzustellen sind, wie sie derzeit auf europäischer Ebene in Diskussion stehen.

„Werte“ sind ethische Bezugsgrößen für privates und politisches Handeln und damit deutlich weiter gefasst als die Grundrechte.

1. „Die gute und die schlechte Regierung“ im Palazzo Ducale in Siena

Siena hatte in der ersten Hälfte des 14. Jahrhunderts den Höhepunkt seiner wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung erreicht, die annähernd so bemerkenswert wie jene von Venedig ist. An strategisch wenig vorteilhafter Lage in der gebirgigen Toscana weitab vom Meer oder einem schiffbaren Fluss gelegen, hatte die Stadt die Wirren der Völkerwanderungszeit genutzt, als die antiken Hauptstraßen entweder zu unsicher geworden oder versumpft waren und sich die Handelsrouten auf Nebenstrecken wie jene durch Siena verlagerten. Mit wirtschaftlichem Geschick und großer politischer und künstlerischer Gestaltungskraft entwickelte sich die Stadt zum neben Florenz führenden Zentrum Mittelitaliens.

In der zweiten Hälfte des 13. Jahrhunderts wurde der Dom fertiggestellt und der berühmte Hauptplatz „Il Campo“ angelegt. Zur Entstehungszeit der „Guten Regierung“ 1340 war Siena gerade ein drittes und letztes Mal auf 180 Hektar erweitert worden – es war damit um einiges größer als das damalige Wien. Mit dem über 100 Meter hohen Rathausturm wurde die Bebauung des Hauptplatzes abgeschlossen. Gleichzeitig wurde eine enorme Vergrößerung des Domes in Angriff genommen (sie blieb unvollendet). Im Wettstreit gegen Florenz hatte Siena in diesen Jahren die Nase vorn.

In dieser von wirtschaftlicher Prosperität und künstlerischer Dynamik geprägten Zeit bestellte sich die oligarchisch organisierte Stadtregierung bei Ambrogio Lorenzetti den Freskenzyklus der „guten und der schlechten Regierung für Stadt und Land“, der einen der Hauptsäle des neuen Rathauses mit einer Seitenlänge von nicht weniger als 14 Metern schmücken sollte.

„Die schlechte Regierung“ wird von der Allegorie der „Tyrannei“ beherrscht, einer dämonisch gehörnten Gestalt, umgeben von den allegorischen Darstellungen der „Grausamkeit“ (einer alten Frau, die ein Baby erwürgt), des „Verrats“ (mit einem Geschöf am Arm, das vorn ein Schaf, hinten ein Skorpion ist), des „Betrugs“ (mit Fledermausflügeln

und Klauen), von „Raserei“ (halb Tier, halb Mensch), „Zwietracht“ (einer Frauengestalt in den Farben Sienas, die sich mit einer Säge selbst entzweit), „Geiz“ (einer geflügelten Gestalt mit einer Presse, aus der Geldsäcke quellen), „Stolz“ (einer gehörnten Gestalt mit Schwert und Joch) und „Ruhmsucht“ (einer Frau mit Spiegel) und schließlich des als Ritter dargestellten „Krieges“. Zu Füßen der „Tyrannei“ liegt gefesselt die schöne Frauengestalt der „Gerechtigkeit“. Die Laster herrschen über eine Stadt und ihr Umland, in der Mord, Furcht und ewiger Winter herrscht, wo kaum mehr gearbeitet und Stadt und Land dem Verfall preisgegeben sind. Die Häuser zerfallen, der einzige dargestellte Handwerker ist ein Waffenschmied. Das Land ist verwüstet, übersäht von Ruinen. Dazu heißt es: „*Hier wurde die Gerechtigkeit der Tyrannei unterworfen / Diese Straße kann von niemandem passiert werden, ohne um sein Leben fürchten zu müssen / Es herrscht Diebstahl außerhalb und innerhalb der Stadtmauern*“.

Die Darstellung der „Guten Regierung“ nimmt die Schmalseite des Saales und die gegenüberliegende Langseite ein und folgt einem noch komplexeren ikonologischen Programm. Auf der Schmalseite sind die Allegorien der guten Regierung und die Vertreter der Stadt Siena aufgereiht. Die Langseite umfasst die großartige Darstellung einer mittelalterlichen Stadt, die nur teilweise als Siena identifizierbar ist, und eine große, stark auf Realismus bedachte Darstellung des Hinterlandes von Siena. Es ist dies das erste Landschaftsportrait seit der Antike.

Die Tugenden, die nach der Auffassung des Malers eine gute Regierung ausmachen, sagen viel über das damalige politische Selbstverständnis aus. Die antiken Kardinaltugenden Weisheit, Tapferkeit, Besonnenheit und Gerechtigkeit sind ebenso vertreten wie die theologischen Tugenden Glaube, Liebe und Hoffnung. Ergänzt werden diese durch die Tugenden der Großzügigkeit, der Mäßigung und der Eintracht.

Der oberste Bereich der Schmalseite, bildlich gesprochen die himmlische Sphäre, ist dem christlichen Erbe vorbehalten. Dies sind die theologischen Allegorien von „Glaube“, „Liebe“ und „Hoffnung“ und darüber hinaus die „Weisheit“. Die „Weisheit“, eigentlich eine der antik-griechischen Kardinaltugenden, wird insofern für den christlichen Teil vereinnahmt, als sie als Allegorie des alttestamentarischen „Buches der Weisheit“ dargestellt ist. Das „Buch der „Weisheit“ ist der jüngste kanonische Teil des Alten Testaments. Es entstand im ersten nachchristlichen Jahrhundert in Griechenland und lässt erhebliche

Einflüsse der damaligen griechischen Philosophie erkennen. Neben seinem jüdisch-alttestamentarischen Gehalt hat „die Weisheit“ also gleichzeitig eine klassisch-antike Sinnebene. Als Element des Alten Testaments ist sie das Gelenk zwischen den neutestamentarischen theologischen und den antiken Kardinaltugenden. Gestalterisch ist dies erkennbar, indem die „Weisheit“ wie die anderen Kardinaltugenden in der mittleren Bildebene als gekrönte Frauengestalt, andererseits wie die theologischen Tugenden entkörperlicht ohne Unterleib dargestellt ist.

Die „Weisheit“ bildet mit der imposanten Figur der „Justiz“ und der darunter thronenden „Eintracht“ eine Einheit. Die „Weisheit“ hält die Waage der „Justiz“ in Händen, während diese die beiden Waagschalen in Balance hält. Von den Waagschalen führen zwei Stricke zur „Eintracht“, die sie an die Bürger von Siena weiterreicht. Die Stricke sind einerseits etymologisches Sinnbild für die Eintracht („cum chorda“ = Concordia = Eintracht), andererseits verdeutlichen sie, dass die Bürger bei herrschender Eintracht ihrerseits zu einer ausgewogen wirkenden Justiz beitragen können.

Korrespondierend zu dieser Dreiergruppe bilden in der rechten Bildhälfte die theologischen Tugenden und die Allegorie der „Kommune von Siena“ in der Gestalt eines Richters oder eines alttestamentarischen Königs sowie zwei unter ihm spielende Kinder, die auf den antik römischen Ursprung von Siena verweisen, eine Einheit.

Die „Justiz“ und die „Kommune von Siena“ sind deutlich größer dargestellt als die anderen in der mittleren Bildebene angeordneten Figuren. Größe kennzeichnet in der mittelalterlichen Bildsprache die Bedeutung einer Figur im Bildzusammenhang. Es handelt sich hier offensichtlich um die mittelalterliche Ausprägung der Idee der Gewaltenteilung als Grundlage einer funktionsfähigen Regierung. Die Ausprägung der Gewaltenteilung hat aber nur wenig mit der neuzeitlichen Konzeption der Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Gerichtsbarkeit) zu tun. Die hier dargestellte „Justiz“ meint vielmehr eine Verbindung von theologischer und juristischer Gerechtigkeit. In diesem Sinne haben die der „Justiz“ zur Seite stehenden Engel eine verteilende und eine bestrafende Funktion. Die Figur der „Kommune von Siena“ ist Sinnbild für die selbstbestimmte Bürgerschaft der Stadt, die ihre Genealogie bis auf die römische Gründung zurückverfolgt sehen möchte. Interessant genug gibt sich die oligarchisch organisierte Stadtregierung Sienas die Gestalt eines alttestamentarischen Königs.

Der „Kommune von Siena“ stehen – auf der mittleren Bildebene prominent dargestellt – die antiken Kardinaltugenden „Tapferkeit“, „Besonnenheit“ und „Gerechtigkeit“ und die mittelalterlichen Ergänzungen „Großzügigkeit“ und „Mäßigung“ zur Seite, alle als gekrönte Frauengestalten mit den jeweiligen Attributen dargestellt. Eine Sonderstellung nimmt die berühmte Darstellung des „Friedens“ im Zentrum der Komposition ein. Die ganz in Weiß gekleidete Frauengestalt, ikonografisch auf römische Darstellungen der „Sicherheit“ zurückgehend, präsentiert sich in ihrer ganzen Schönheit in der Mitte zwischen „Justiz“ und der „Kommune von Siena“ und unterstreicht damit den Stellenwert, den die Sieneser dem Frieden beimaßen.

„Justiz“ und „Kommune von Siena“ vermitteln zwischen den drei hierarchischen Ebenen der Komposition: der himmlischen Sphäre (Weisheit/theologische Tugenden), der Ebene der weltlichen Tugenden und der profanen untersten Ebene, in der 24 Würdenträger Sienas, eine Gruppe von Soldaten sowie eine Gruppe Gefangener versammelt sind. Aus der Verbindung dieser drei Ebenen bezieht die Sieneser Stadtregierung ihre Legitimation: inspiriert von Gott, den weltlichen Tugenden verpflichtet, in enger Verbindung mit der Bürgerschaft.

Die Auswirkungen der „guten Regierung“ auf Stadt und Land sind Gegenstand des großen Gemäldes auf der zweiten Langseite des Saales, gegenüber der beschriebenen Darstellung der „schlechten Regierung“. Wir sehen eine blühende Stadt vor uns, in der alle Häuser bestens in Stand gehalten sind, in der gebaut, Handel getrieben und verschiedenen Handwerken nachgegangen wird. Im Vordergrund ist eine Gruppe von neun tanzenden Mädchen zu sehen, ein Hinweis darauf, dass nur in einer gut regierten Stadt die Musen einen Platz haben. Ohne Mühe und Zwang gehen die Bürger ihren Tätigkeiten nach und hinterlassen als sichtbare Spur eine hoch dynamische Stadtwirtschaft mit kunstvollen Bauten.

Die rechte Bildhälfte zeigt das Umland von Siena, das gleichermaßen von friedlicher Geschäftigkeit geprägt ist. Über der Landschaft schwebt die Allegorie der „Sicherheit“ mit dem Spruchband „*Ohne Furcht soll jedermann frei reisen und jeder soll säen und ernten, so lange, wie die Kommune die „Gerechtigkeit“ an der Macht hält, denn sie nimmt der Macht alles Schlechte*“.

Die gebaute Wirklichkeit ihrer Stadt war der ganze Stolz der Sieneser. In der gebauten Wirklichkeit manifestiert sich, was auf der Schmalseite des Saales als allegorisches Programm ausgeführt ist. Die gute Regierung ist durch Tugenden gekennzeichnet. Zum Ausdruck kommen diese aber erst im langfristigen Bestand und der Prosperität der Stadt. Eine florierende Stadt und ein wohlbestelltes Land sind sichtbarer Ausdruck einer guten Regierung.

Das in diesem Freskenzyklus erkennbare Konzept einer guten Stadtregierung nach mittelalterlichem Verständnis besteht zusammengefasst aus folgenden Elementen:

- Gewaltenteilung in die städtische Selbstverwaltung und eine unabhängige Justiz.
- Ein moralischer Unterbau basierend auf den theologischen und den klassisch-antiken Tugenden, ergänzt um mittelalterliche Verhaltensmaßregeln, vor allem der „Eintracht".
- Ausgangspunkt einer guten Stadtregierung ist die Weisheit, ihr schlussendliches Ziel der Friede. Die von einer guten Regierung gewährleistete Sicherheit führt zum Aufblühen von Stadt und Land.

Der in Lorenzettis Gemäldezyklus zum Ausdruck kommende hohe Anspruch der Sienesischen Stadtregierung konnte allerdings den wenig später einsetzenden Niedergang der Stadt nicht verhindern. In der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts grassierende Pestepedemien rafften gut die Hälfte der Bevölkerung dahin. Damit kam auch die künstlerische Produktion in der Stadt zum Erliegen. Auch fehlten im 15. Jahrhundert die politisch-wirtschaftlichen Führungskräfte, die den Medici in Florenz Paroli hätten bieten können. Siena wurde schließlich 1555 von Florenz eingenommen. Seither lebt es vom Abglanz seiner mittelalterlichen Prachtentfaltung und Prosperität.

2. *Wertvorstellungen als Grundlage heutigen politischen Handelns*

Die Kühnheit, mit der der Künstler das politisch-moralische Manifest einer guten Stadtregierung an die Wand wirft, regt dazu an, es auf seine heutige Relevanz hin zu prüfen. Lorenzettis Allegorie ist fest in die politische Realität des mittelalterlichen Sienas eingefügt. Viele Aspekte des Werkes veranschaulichen die politische und rechtliche Konstitution dieser Stadt im 14. Jahrhundert und nicht mehr. Gerade aber die rechtlich-moralische Begründung der politischen Organisation und Machtausübung lohnt den Vergleich mit dem heutigen Verhältnis von Wertvorstellungen und politischer Macht.

Die von Lorenzetti eingesetzten Tugenden entstammen aus drei Quellen mit jeweils unterschiedlicher Orientierung:

- Die theologischen Tugenden Glaube, Liebe und Hoffnung sind auf die spirituelle Entwicklung des Einzelnen und den Zusammenhalt der Kirche ausgerichtet. Sie führen zu emotionaler Sicherheit im Verhältnis der Menschen zueinander, zu gleichgerichteter geistiger Konzentration auf eine überweltliche Autorität und geben (manchen Menschen) Antworten auf die letzten Fragen.
- Die antiken Kardinaltugenden Weisheit, Tapferkeit, Besonnenheit und Gerechtigkeit zielen auf die Rationalität des Einzelindividuums und auf Elitenbildung. Die disziplinierte Geistesschulung des Einzelnen und die damit verwirklichte Herausbildung gesellschaftlicher Eliten wird hier als Schlüssel für den Erhalt eines funktionsfähigen Staatskörpers aufgefasst. Die Kardinaltugenden dienen der konzentrierten Auseinandersetzung mit dem Hier und Jetzt. Der rationale Diskurs ist das Instrument der gemeinsamen Willensbildung.
- Die mittelalterlichen Tugenden der Großzügigkeit, der Mäßigung und der Eintracht sind demgegenüber auf das Kollektiv ausgerichtet. Der Einzelne tritt hinter die Gemeinschaft zurück. Wenn nach der antiken Vorstellung die Gemeinschaft mehr als die Summe der Einzelindividuen ist, dann ist in der mittelalterlichen Vorstellung der Einzelne weniger als der Teil des Ganzen. In einer als gefährlich aufgefassten Umwelt ist es die Gemeinschaft, die Sicherheit und ein bescheidendes Maß an Freiheit bietet.

Tugenden haben im heutigen Sprachgebrauch viel von ihrem einstigen Gehalt verloren. Es mag auf ihre missbräuchliche ideologisierende Verwendung oder ihre den Markterfordernissen folgende permanente Umdeutung zurückzuführen sein, dass heute kaum mehr über Tugenden als dem Handeln zugrundeliegende Werte gesprochen werden kann. Tugenden haben den schalen Beigeschmack des Altvaterischen, Pfaffenhaften angenommen. Ihre Vermittlung wird aber auch immer stärker ausgedünnt. Statt „Sinnakkumulation“ wird „Sinnentropie“ betrieben.

Die Funktion der Tugenden als Grundlage menschlichen Zusammenlebens wird heute von den „Werten“ und Grundrechten abgedeckt. Werte sind es, die heute – wie damals die Tugenden – politisches Handeln legitimieren. Sie haben seit den Zeiten Lorenzettis allerdings einen rasanten Wandel erlebt.

Das moderne Wertesystem nahm seinen Ausgang in den demokratischen Bewegungen Ende des 18. Jahrhunderts. Die US-amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776 ist ebenso grundlegend wie die „Umwertung aller Werte“ im Zuge der französischen Revolution 1789. Die Grundlagen der heutigen westlichen Staatsorganisation Demokratie, Gleichheit vor dem Gesetz und Gewaltentrennung beruhen auf diesen Freiheitsbewegungen.

Nicht zufällig erinnert „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ in Wortklang und Sinn deutlich an „Glaube, Liebe, Hoffnung“. Der Sinnspruch der französischen Revolution war bewusst als antiklerikale Gegenposition zu den theologischen Tugenden angelegt und hat diese schließlich auch abgelöst. Die auf individuelle Spiritualität und kirchlichen Zusammenhalt ausgerichteten theologischen Tugenden waren ebenso wenig wie die auf Elitenbildung ausgerichteten antiken Kardinaltugenden mit dem Anspruch vereinbar, Grundlagen für eine Herrschaft des Volkes zu schaffen.

Im 19. Jahrhundert haben vor allem die industrielle Revolution, der beginnende Siegeszug der Marktwirtschaft, sozialrevolutionäre Bewegungen, Nationalismus und Liberalismus die Entwicklung der Werte geprägt.

Für das heutige Wertesystem maßgebliche Entwicklungen des 20. Jahrhunderts waren unter anderem die Erfahrung der Bedrohtheit der

Menschheit durch den Menschen (Krieg, Holocaust, Umweltzerstörung), der anhaltend dynamische technische Fortschritt (Erlebnis von Geschwindigkeit), der weltweite Siegeszug von Marktwirtschaft und Demokratie, die Synthese von Marktwirtschaft und Sozialismus (soziale Marktwirtschaft, Dritter Weg), die zunehmende Ungleichverteilung von Wohlstand und Entwicklungschancen (Nord-Süd-Konflikt), die Einforderung der gesellschaftlichen Gleichstellung diskriminierter Gruppen (Frauen, indigene Völker), die Erfahrungen einer pluralistischen, multikulturellen Gesellschaft, die stark zunehmende gesellschaftliche Bedeutung der Medien und – die Globalisierung.

Dass der dynamische Wertewandel von einem nur äußerst zurückhaltenden gesellschaftlichen Diskurs begleitet wird, ist bedauerlich, hat aber gute Gründe. Im 19. Jahrhundert wurden massive Bemühungen unternommen, den geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechend ausgeprägte Werte entgegen zu halten, stellvertretend sei auf das Gedankengebäude eines Richard Wagner und seiner Apologeten verwiesen. Die gesellschaftlichen Wertvorstellungen polarisierten allerdings zunehmend anstatt zu integrieren. Innerhalb der Nationalstaaten gelang es noch allenthalben, einen gesellschaftlichen Konsens zu erzielen, allerdings um den Preis eines immer wirklichkeitsferner dargestellten äußeren Feindes. Die Mutation der Bevölkerung zur Masse wurde zugelassen, ja gefördert. Mit einer zur Perfektion entwickelten Propaganda stand ein Instrument im Einsatz, mit dem den Menschen Übereinkunft vorgegaukelt, tatsächlich aber Herrschaft ausgeübt wurde.

Die Katastrophen des Ersten und Zweiten Weltkrieges sind auch ein Bankrott der zuvor geltenden gesellschaftlichen Wertvorstellungen. Zu Ideologien verbrämte Werte waren der Hebel für die Mobilmachung der Bevölkerung, die Mobilisierung der Massen. Mit „Feuereifer“ wurden die jeweils eigenen „unverbrüchlichen Werte“ in die Schlacht getragen.

Die Erfahrung, dass Wertvorstellungen Katastrophen wie die beiden Weltkriege nicht verhindern konnten, ja ihr Widerstreit diese geradezu hervorgerufen hatte, diskreditierte den gesellschaftlichen Diskurs um Wertvorstellungen dauerhaft.

Nach wie vor bestimmen Wertvorstellungen unser Leben und legitimieren jede Politik. Werte wie Demokratie, Solidarität, Menschenrechte, Gleichheit vor dem Gesetz, Schutz der Umwelt, u.a. nehmen heute den Platz ein, den die theologischen und weltlichen

Tugenden für die mittelalterliche Gesellschaft bedeutet haben. Der aktuelle politische Stellenwert von Wertvorstellungen wird unter anderem an der seit kurzem im Entwurf vorliegenden Charta der Grundrechte der Europäischen Union ersichtlich. Die in früheren Zeiten gültigen Tugenden sind die geistesgeschichtliche Basis der heutigen Werte, leben aber nurmehr in transformierter Form fort.

Neben diesem politischen, in der Tradition der Werte-Entwicklung stehenden Bereich hat sich in den vergangenen fünfzig Jahren allerdings ein breites Feld apolitischer Werte entwickelt. Die heutige Informationstechnologie erlaubt die Vermittlung von Inhalten in Dimensionen, die früher undenkbar waren. Die enormen Potentiale hinsichtlich einer damit einhergehenden Werte-Vermittlung werden naturgemäß auch genutzt. Das ersichtliche, bislang nicht ausreichend gestillte Bedürfnis der Menschen nach Wertvorstellungen wird heute marktmäßig medial befriedigt. Medien und die globalisierte Wirtschaft haben zu einer quasi industrialisierten Vermittlung von Wertvorstellungen geführt. Wenige große Medien- und Softwarekonzerne bestimmen das Weltbild, das weltweite Bild der Welt. Multinationale Konzerne vermitteln weltweit ihren Mitarbeitern ein immer ähnlicheres Menschenbild.

Die „Werte-bestimmenden“ Institutionen agierten auch in der Vergangenheit häufig mit einer nebulosen Legitimation ihrer Autorität, beispielsweise einer postulierten gottgegebenen Ordnung. Nicht anders legitimieren die heutigen Medienkonzerne ihr Handeln, nämlich gemäß den Prinzipien und im Sinne der allgemeinen Segnungen einer globalisierten Marktwirtschaft. Heute wie damals erscheint die (markt-) beherrschende Stellung, die Kraft des Faktischen, als ausreichende Legitimation für ihre Autorität zur Bestimmung, Bewahrung und Interpretation von Wertvorstellungen.

Die zunehmende Marktorientierung all unseres Handelns und selbst der Emotionen, der Konsum als Imperativ unserer Volkswirtschaften, die unabweislich erscheinende stetige Beschleunigung des Geschehens, der Ersatz von Sinn durch „Fun“ sind Ausprägungen dieser apolitischen Wertvorstellungen. Mehr noch: der Stellenwert von Werbekampagnen und Meinungsumfragen für den Ausgang demokratischer Willensbildungsprozesse unterminiert den Stellenwert politischer Wertvorstellungen sukzessive und nachhaltig.

Die Absolutheit der heutigen Medienmacht stellt insofern ein Dilemma dar, als ihre Legitimation vordemokratischen Mustern entspricht. Medienmacht ist eine absolute Macht ohne wirksame Kontrollmechanismen. Die Quote als Kriterium für Erfolg oder Misserfolg einer Fernsehsendung hat nichts gemein mit der Rolle des Volkes als Souverän in einem demokratischen System. Medienunternehmen reagieren allenfalls mit Maßnahmen der Qualitätsverbesserung und der Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz auf schlechte Quoten. Ein Äquivalent zu einem demokratischen Machtwechsel gibt es in Medienkonzernen nicht.

Ein emotionsloser Blick in die europäische Kulturgeschichte belegt den vitalen Stellenwert, den Tugenden und Wertvorstellungen stets für das Wohlergehen des Einzelnen und der Gemeinschaft hatten. Die Entwicklung der „Medien-Gesellschaft“ und ihre Bändigung in einem auch nicht-ökonomischen Sinne scheint eine der großen Herausforderungen der nächsten Zukunft zu sein. Die „Medien-Gesellschaft“ kann kein Gegensatz zu einer „Werte-Gesellschaft“ sein.

Es ist eine reizvolle Spekulation sich vorzustellen, welche Wertvorstellungen/Tugenden ein Ambrogio Lorenzetti einer guten Regierung im 21. Jahrhundert zur Seite gestellt hätte.

AUTORENVERZEICHNIS

Dr. Wolfgang AMANN, Geschäftsführer der Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen.

Prof. Sven W. ARNDT, Lowe Institute of Political Economy, Claremont McKenna College, USA.

Rechtsanwalt Univ.-Prof. Dr.Dr. Walter BARFUSS, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien.

Dr. Martin BARTENSTEIN, Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit.

Mag. Peter BRANDNER, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Dr. Hannes FARNLEITNER, Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten a.D.

Ursula GLAUNINGER, wissenschaftliche Assistentin, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Dr. Eduard HOCHREITER, Leiter der Abteilung für volkswirtschaftliche Studien, Oesterreichische Nationalbank.

Univ.-Prof. Dr. Michael HOLOUBEK, Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Wirtschaftsuniversität Wien.

Prof. Dr. Helmut KRAMER, Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung.

Univ.-Prof. Dr. Heinz KREJCI, Institut für Handelsrecht, Universität Wien.

Dr. Klaus LIEBSCHER, Gouverneur der Oesterreichischen Nationalbank.

Christa MAGERL, wissenschaftliche Assistentin, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Dr. Peter MOOSLECHNER, Hauptabteilungsleiter Volkswirtschaft, Oesterreichische Nationalbank.

Mares ROSSMANN, Staatssekretärin für Tourismus im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Univ.Prof. Dr. Dominick SALVATORE, Fordham University, New York.

Dr. Wolfgang SCHÜSSEL, Bundeskanzler.

Dr. Wilfried STADLER, Mitglied des Vorstandes der Investkredit Bank AG.

Prof. Dkfm.Dr. Jan STANKOVSKY, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Dr. Martin SUMMER, Referent in der Abteilung für volkswirtschaftliche Studien, Oesterreichische Nationalbank.

Univ.-Lektor Mag. Dr. Peter TAKACS, Geschäftsführer der Finanzierungsgarantiegesellschaft m.b.H.

Univ.Prof. Dr. Gunther TICHY, Institut für Technikfolgenabschätzung, Österreichische Akademie der Wissenschaften.

Dr. Gertrude TUMPEL-GUGERELL, Vize-Gourverneurin der Oesterreichischen Nationalbank.

LEBENSLAUF

Heinz Handler

Geboren 1941 in Eisenstadt

Ausbildung:

1947-59	4 Klassen Volksschule und 8 Klassen Realgymnasium 1959 Matura in Eisenstadt
1959-60	Militärdienst
1960-65	Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Wien, Mag.iur. 1965, Dr.iur. 1967
1966-68	Postgraduate Studium der Wirtschaftswissenschaften am Institut für Höhere Studien in Wien, Abschlussdiplom 1968

Beruflicher Werdegang:

1968-73	Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Außenhandelsreferat des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO)
1973-76	Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Internationalen Währungsfonds in Washington, D.C., USA
1976-93	Währungsreferent des WIFO
1982	Forschungssemester bei Banken in Frankfurt, London und New York
1987-93	Mitglied der Leitung des WIFO, 1991-93 stellvertretender Institutsleiter
1989	Habilitation für Wirtschaftspolitik und empirische Wirtschaftsforschung an der Technischen Universität Wien
Seit 1993	Sektionsleiter im Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Sektion „Wirtschaftspolitik“, seit Dezember 2000 Sektion „Grundsatzfragen“)

Sonstige Funktionen:

1977-94	Experte des Staatsschuldenausschusses
1980-85	Vorlesungen an der Universität Wien und an der Diplomatischen Akademie in Wien über internationales Geld- und Finanzwesen, Außenwirtschaftspolitik sowie über innere und äußere Währungspolitik
Seit 1987	Mitglied des Kuratoriums der Österreichischen Bankwissenschaftlichen Gesellschaft

Seit 1988	Vorlesungen und Seminare an der Wirtschaftsuniversität Wien sowie an der Technischen Universität Wien über den US-Dollar, Geld- und Währungspolitik, Zahlungsverkehr sowie über Europäische Wirtschafts- und Währungspolitik
Seit 1993	Mitglied der Stellvertreterkommission der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)
1995	Mitglied der unabhängigen Expertengruppe für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Europäischen Union („Molitor-Gruppe“), Brüssel
Seit 1995	Mitglied des Ausschusses für Wirtschaftspolitik der Europäischen Union, Brüssel
1996-1998	Stellvertretender Börsekommissar der Allgemeinen Warenbörse Wien
1996-2000	Mitglied von Groupeuro, Brüssel
Seit 1996	Stellvertretender Vorsitzender des Aufsichtsrates der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH (SCHIG), Wien
	Mitglied der Statistischen Zentralkommission des Österreichischen Statistischen Zentralamtes
Seit 1997	Mitglied des Universitätsbeirates der Wirtschaftuniversität Wien
1998	Mitglied der „High Level Group on Tourism and Employment“, Europäische Kommission, Brüssel
1998-1999	Mitglied des Aufsichtsrates der Tauernkraftwerke Aktiengesellschaft, Salzburg
	Mitglied des Beirates der Verbundkraft Elektrizitätswerke Gesellschaft m.b.H., Wien
Seit 1999	Mitglied des Kuratoriums des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche
	Staatskommissär-Stellvertreter bei der Oesterreichischen Nationalbank, Wien
	Stellvertretender Vorsitzender des Aufsichtsrates der Rail Test & Research Ges.m.b.H. (RTR), Wien

Seit 2000	Mitglied des Wirtschaftsrates der Statistik Austria, Bundesanstalt öffentlichen Rechts, Wien Erster Vizepräsident des Aufsichtsrates der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (Verbund) Mitglied der staatlichen Kommission zur langfristigen Pensionssicherung

PUBLIKATIONSVERZEICHNIS

Heinz Handler

(Stand März 2001)

1. "Kapitalstockschätzung für Österreich", Institut für Höhere Studien und Wissenschaftliche Forschung, Forschungsbericht Nr.18, Wien, Juli 1968, 33 Seiten, vervielfältigt (Koautoren: E. MERTH, K. MORWIND).

2. "Schätzung von Importfunktionen", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 42(10), Oktober 1969: 394-409.

3. "Die Aufwertung der D-Mark und die Folgen für Österreich", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 42(11), November 1969: 450-57 (Koautoren: H. SUPPANZ, G. TICHY).

4. "Marktanteile der österreichischen Exporte", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 43(5), Mai 1970: 165-180.

5. "Schätzungen von Import- und Exportfunktionen - Österreichische Erfahrungen", in: Probleme internationaler Wirtschaftsbeziehungen, Schriftenreihe der Nationalökonomischen Gesellschaft, Nr.1, Wien 1970: 31-54, vervielfältigt.

6. "Die Bedeutung der Exportfinanzierung für die österreichische Wirtschaft", Zentralsparkasse der Gemeinde Wien, Summa 5/1970: 17-19.

7. "Der österreichische Außenhandel und seine Bestimmungsfaktoren", Creditanstalt-Bankverein, Wirtschaftsberichte 5(3), Juni 1970: 15-19.

8. "Auswirkungen der Integration auf die österreichischen Warenexporte", Creditanstalt-Bankverein, Wirtschaftsberichte 6(5), Oktober 1971: 14-18.

9. "Die Schilling-Parität in der Praxis", Finanznachrichten 47/1971 und 50-51/1971 (Koautor: F. SCHEBECK).

10. "Der Export als Wachstumsmotor", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Studie erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie, Wien 1972, XVII+242 Seiten, vervielfältigt (Koautor: J. STANKOVSKY).

10a. Teilstudie aus 10.: "Export und Betriebsgröße", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 54(4), April 1972: 161-172

11. "Beziehungen zwischen Betriebsgröße und Ausfuhr", Creditanstalt-Bankverein, Wirtschaftsberichte 7(6), Dezember 1972: 16-20.

12. "Der Welthandel im Zeichen der kommenden GATT-Verhandlungen", Creditanstalt-Bankverein, Wirtschaftsberichte 8(2), April 1973: 24-28.

13. "Auf dem Wege zu besseren Außenhandelsprognosen", in: H. SEIDEL, H. KRAMER (Hrsg.), Wirtschaftsforschung in Österreich - Eine Standortbestimmung, Wien 1973: 203-219.

14. "Quartalsfunktionen für den österreichischen Export", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 46(4), April 1973: 192-213.

15. "Iceland - Staff Report for the 1973 Article XIV Consultation", Dokument des Internationalen Währungsfonds, SM/74/48, Februar 1974 (mit Koautoren).

16. "Iceland - Recent Economic Developments", Dokument des Internationalen Währungsfonds, SM/74/50, Februar 1974 (mit Koautoren).

17. "Sweden - Staff Report for the 1974 Article VIII Consultation", Dokument des Internationalen Währungsfonds, SM/74/281, Dezember 1974 (mit Koautoren).

18. "Sweden - Recent Economic Developments", Dokument des Internationalen Währungsfonds, SM/75/6, Dezember 1974 (mit Koautoren).

19. "Norway - Staff Report for the 1975 Article VIII Consultation", Dokument des Internationalen Währungsfonds, SM/76/43, Februar 1976 (mit Koautoren).

20. "Norway - Recent Economic Developments", Dokument des Internationalen Währungsfonds, SM/76/41, Februar 1976 (mit Koautoren).

21. "Kingdom of the Netherlands: Netherlands Antilles - Staff Report for the 1976 Article VIII Consultation", Dokument des Internationalen Währungsfonds, SM/76/108, Mai 1976 (mit Koautoren).

22. "Kingdom of the Netherlands: Netherlands Antilles - Recent Economic Developments", Dokument des Internationalen Währungsfonds, SM/76/119, Juni 1976 (mit Koautoren).

23. "Implications of Offshore Oil Production for the Development of the Norwegian Economy", Dokument des Internationalen Währungsfonds, DM/76/51, 8. Juni 1976, 22 Seiten (vervielfältigt).

23a. Kurzfassung: "Oil Revenues - Their Implications for an Industrial Economy", Finance & Development 13(4), December 1976: 16-20.

24. "Problems of Monetary Control in Norway", Empirical Economics 2(1), 1977: 31-57.

25. "Geldpolitik, Geldbasis und Geldmenge - Zum Geldmengenkonzept des WIFO", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 50(1), Jänner 1977: 37-46.

26. "Erfolg oder Mißerfolg der österreichischen Konjunkturpolitik?", unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, 11. Oktober 1977.

27. "Vorschau auf die außenwirtschaftliche und monetäre Entwicklung im Jahre 1978", Wirtschaftspolitische Blätter 25(1), 1978: 76-83.

28. "A Brief Survey of Empirical Evidence on Income and Price Effects on Austrian External Transactions", paper presented to the IMF Conference on Methods of Assessing Countries' External Positions, Paris, October 1978, 15 Seiten, vervielfältigt.

29. "Ökonomische Faktoren der Zinsbildung am Beispiel Österreichs", Girozentrale Wien, Quartalshefte 14(2), 1979: 17-28.

30. "Sparförderung: Ohne Wirkung gekürzt", Die Furche, Nr. 43, 24. Oktober 1979: 16.

31. "Die Statistische Differenz als Problemgröße der österreichischen Wirtschaftspolitik", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 52(2), Februar 1979: 55-66 (Koautor: J. STANKOVSKY).

32. "Institutionen und Strukturen des österreichischen Kapitalmarktes", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 53(2), Februar 1980: 51-68.

33. "Internationale und nationale Rahmenbedingungen für die monetäre Entwicklung", in: H. SEIDEL, H. KRAMER (Hsg.), Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren", Wien 1980: 221-243.

34. "The Exchange Rate as an Intermediate Target of Stabilization Policy in Austria", in: H. FRISCH, G. SCHWÖDIAUER (Hsg.), The Economics of Flexible Exchange Rates, Kredit und Kapital, Beiheft 6, Berlin 1980: 382-400.

35. "Geänderte Zwischenziele in der Geldpolitik?", DIE ERSTE, Wirtschaftsanalysen, 1/1981: 4-12.

36. "Vergleich österreichischer Aktienindizes", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 54(4), April 1981: 203-214.

37. "Austria's Position at the Beginning of the Eighties: How to Prolong Economic Stability?", Austria Today, Summer 1981: 47-53 (Koautor: J. STANKOVSKY).

38. "Crowding-out durch Staatsausgaben. Mit einer Analyse der österreichischen Entwicklung", Österreichische Postsparkasse, Volkswirtschaftliche Schriftenreihe, Heft 1, Wien 1981, 55 Seiten.

38a. Kurzfassung: "Crowding-out in Österreich – Ergebnisse einer Studie", Finanzschuldenbericht 1980 der Österreichischen Postsparkasse, Wien 1980: 48-51.

39. "Finanzielle Interdependenzen in Österreich", Beilage zum Finanzschuldenbericht 1981 der Österreichischen Postsparkasse, Wien 1981, 103 Seiten (Koautor: G. LEHNER).

40. "Wechselkurs-Preis-Spiralen in offenen Volkswirtschaften: Das österreichische Beispiel im internationalen Vergleich", in: G. BOMBACH, B. GAHLEN, A.E. OTT (Hsg.), Zur Theorie und Politik internationaler Wirtschaftsbeziehungen, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Band 10, Tübingen 1981: 445-472.

41. "Die Geldkapitallücke und ihre wirtschaftspolitische Bedeutung", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 54(11), November 1981: 617-629 (Koautor: F. SCHEBECK).

42. "Bausparfinanzierung und Wohnbau", Wien, Juni 1981, 123 Seiten, vervielfältigt (Koautor: G. LEHNER).

43. "Die österreichische Hartwährungspolitik", in: H. ABELE, E. NOWOTNY, S. SCHLEICHER, G. WINCKLER (Hsg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien 1982: 413-426 (2. Auflage 1984).

44. "Koreferat" zu P. MOOSLECHNER, Gesamtwirtschaftliche Finanzierung in Österreich, Quartalshefte der Girozentrale 17(2), 1982: 79-80.

45. "Österreichs Wirtschaft im Lichte der Strukturdiskussion", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, WIFO-Vorträge, Heft 8, Oktober 1982, 26 Seiten, vervielfältigt.

46. "Wirtschaftliche Folgen einer Erdölverbilligung", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 56(2), Februar 1983: 79-86 (Koautoren: A. GUGER, H. KRAMER, F. SCHEBECK, J. STANKOVSKY).

47. "Crowding-out in einer kleinen offenen Volkswirtschaft", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 56(4), April 1983: 260-268.

48. "Internationale Zinsentwicklung und Grenzen der österreichischen Zinspolitik", Wirtschaftspolitische Blätter 30(2), 1983: 5-13.

49. "Theorie der internationalen Finanzmärkte aus der Sicht der nationalen Geldpolitik", Wirtschaftspolitische Blätter 30(4), 1983: 33-47.

50. "Finanzierungsströme in Österreich: Einführung in saldenmechanische Zusammenhänge", Tagungsband des Bankakademie-Seminars "Das Spannungsfeld zwischen Notenbank und Kreditapparat", Graz, November 1983: 1-18.

51. "Der Finanzierungssektor in den achtziger Jahren: Ausgangsbasis und künftige Strukturen", in: Wirtschaftliche Perspektiven Österreichs in den achtziger Jahren, herausgegeben von der Creditanstalt-Bankverein, Wien 1984: 239-307.

52. "Zur Finanzierung des öffentlichen Sektors - Wiederbelebung der Crowding-out-Diskussion?", DIE ERSTE, Wirtschaftsanalysen, 1/1985: 62-71.

53. "Zinsempirie in Österreich", Wirtschaftspolitische Blätter 32 (2-3), 1985: 155-167.

54. "Die Rolle der Währungspolitik im Strukturwandel", in: S. SCHULMEISTER (Koordination), Ausgewählte Probleme des Strukturwandels der österreichischen Wirtschaft, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Österreichische Strukturberichterstattung, Kernbericht 1985, Band V, Abschnitt 20 (WIFO-Gutachten), Wien 1985: 95-156.

55. "Bausparfinanzierung und Wohnbau: Entwicklungen und Perspektiven", Wien, Juli 1985, 110 Seiten, vervielfältigt (Koautor: G. LEHNER).

55a. "Österreichs Exporteure nehmen die Preise, die sie kriegen", Internationale Wirtschaft, Nr. 44, 31. Oktober 1985: 8.

56. "Capital Mobility Versus Sterilization Policy: A Time Series Approach for Austria", Empirica 12(2), 1985: 163-190.

57. "Wie gut ist die Hartwährungspolitik abgesichert?", Internationale Wirtschaft, 7. Mai 1986: 8.

58. "Wirtschaftliche Performance Österreichs", Ruster Wirtschaftsgespräche der Zentralsparkasse, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, 28. Juni 1986, 20 Seiten.

59. "Verdrängt der Staat die Privatinitiative?", in: W. WEIGEL, E. LEITHNER, R. WINDISCH (Hsg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Festgabe für Wilhelm Weber zum 70. Geburtstag, Wien 1986: 439-449.

60. "Hintergründe und ökonomische Aspekte der Novellierung des Kreditwesengesetzes 1986", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 59(12), Dezember 1986: 762-781 (Koautor: P. MOOSLECHNER).

60a. Gekürzte italienische Fassung: "Motivazioni generali ed aspetti economici della modifica alla legge sul sistema creditizio austriaco", Banca di Trento e Bolzano, Economia e banca 11(1), 1989: 9-45 (Koautor: P. MOOSLECHNER).

61. "Finanzierungsbedingungen als Komponente der österreichischen Wettbewerbsposition", K.AIGINGER (Koordination), Die

internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Österreichische Strukturberichterstattung, Kernbericht 1986, Band II, Abschnitt 10 (WIFO-Gutachten), Wien 1987: 77-122.

62. "Entwicklungstendenzen und Perspektiven des österreichischen Bankwesens", Sparkassenveranstaltungen, Heft 40 (anläßlich der 30. Fachtagung des Sparkassenverbandes für Vorstandsmitglieder), Villach 1987: 23-34.

63. "Höheres Niveau", Option, Nr. 3-4, Juli/August 1987: 38.

64. "Short-Run Relations Between the Real Sector and Inflation", Empirica 14(2), 1987: 187-212.

65. "Turbulenzen an den internationalen Aktienbörsen", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 60(11), November 1987: 668-672. (Koautor: H. KRAMER).

66. "Österreichische Optionen einer EG-Annäherung und ihre Folgen", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, WIFO-Gutachten, Wien, Jänner 1988, 182 Seiten (Koordinator, gemeinsam mit F.BREUSS und J.STANKOVSKY).

67. "Geldwertstabilisierung als Ziel der Hartwährungspolitik", Wirtschaftspolitische Blätter 35(1), 1988: 84-91.

68. "Will Austria's economy benefit from closer association with the EEC?", Austria Today, 2/1988: 14-16.

68a. Französische Ausgabe: "En direction de l'integration europeenne", L'Autriche Presente, 1/1988: 6-8.

69. "Effekte der Steuerreform auf Sparverhalten und Kapitalmarkt", in: Volkswirtschaftliche Effekte der Steuerreform 1988, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, WIFO-Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, Mai 1988: 51-65.

70. "Wirtschaftspolitische Perspektiven des EG-Beitrittes", in: Gemeinsamer Markt in Europa: Erfahrungen und Zukunftsperspektiven, Symposion der Vereinigung Österreichischer Indu-

strieller, Landesgruppe Salzburg, am 9.6.1988: 29-38 (Vortragstranskript).

71. "Währungspolitik, Finanzmärkte und Binnenmarkt", Vortragsmanuskript, Symposium europäischer Genossenschaftsbanken, Hermagor, September 1988 (vervielfältigt).

72. "Die Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf Finanzmärkte, Wettbewerb und Handel", in: H. HOFINGER (Hsg.), Perspektiven des europäischen Binnenmarktes, Schulze-Delitzsch-Symposium 1988, Schulze-Delitzsch-Schriftenreihe, Band 8, Wien 1988: 15-24.

72a. "Offene Schleusen für den Kapitalverkehr?", Die Presse, 2. Jänner 1989.

73. "Wie wettbewerbsfähig ist Österreichs Wirtschaft?", in: M. STADLINGER (Hsg.), Österreich 2000: Vision oder Notwendigkeit, Band 2 der Schriftenreihe "Wegweiser für eine Neuorientierung", Unisys Computer Österreich, Wien 1989: 137-145.

74. "Finanzpolitische Perspektiven der Europäischen Integration", in: W. STADLER, K. VÖLK, EG-Binnenmarkt: Herausforderung für Österreichs Banken, Bankwissenschaftliche Schriftenreihe, Band 70, Bank-Verlag, Wien 1989: 18-29.

75. "Zinshausse zu Jahresbeginn 1989", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 62(2), Feber 1989: 72-75.

76. "Economic relations with the EC - the Austrian view", in: Statens Industriverk, Svensk industri inför EG'92, Stockholm, SIND 2/1989: 35-50 (Koautoren: F. BREUSS, J. STANKOVSKY).

77. "Österreichs Wirtschaft und die EG: Ergebnisse aus WIFO-Studien", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 62(4), April 1989: 196-201 (Koautoren: F. BREUSS, J. STANKOVSKY).

78. "Rahmenbedingungen für die Banken der neunziger Jahre - Erklärungsansätze zum Strukturwandel auf den Finanzmärkten", in: Banken und Finanzmärkte - Herausforderung der neunziger Jahre, Tagungsband der 17. Volkswirtschaftlichen Tagung der Oesterreichischen Nationalbank, Baden, April 1989: 29-44.

78a. Kurzfassung: "Zum Strukturwandel auf den Finanzmärkten", Wiener Zeitung, 21. April 1989: 10.

79. "Zinswettkampf begünstigt Bankenkonzentration", Die Presse, 21. August 1989: 6.

80. "Die Rolle von Spezialbanken im Universalbankensystem", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 62(8), August 1989: 512-520.

80a. Kurzfassung einer vorläufigen Version: "Die Rolle von Spezialbanken im Universalbankensystem", Österreichische Investitionskredit AG., Jahresbericht 1988: 7-13.

80b. Englische Kurzfassung einer vorläufigen Version: "The role of specialist banks in the universal banking system", Österreichische Investitionskredit AG., Annual Report 1988: 7-13.

81. "Grundlagen der österreichischen Hartwährungspolitik: Geldwertstabilisierung, Phillipskurve, Unsicherheit", Recht-Wirtschaft-Außenhandel, Band 14, Manz-Verlag, Wien 1989, 328 Seiten, ISBN 3-214-06563-7 (Habilitationsschrift).

82. "Perspektiven des österreichischen Kapitalmarktes", Österreichisches Raiffeisenblatt 17(11), 1989: 154-156.

83. "Das EWS im zweiten Jahrzehnt", Economy 1(9), Dezember 1989: F7-F9.

84. "Die Finanzmarktintegration und ihre Folgen für Banken, Kapitalmarkt und Kapitalverkehr in Österreich", WIFO-Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, Februar 1990, 179 Seiten, ISBN 3-901069-02-X (Koautor: F. SCHEBECK).

85. "Chancen und Nutzen eines 'Finanzplatzes Wien'", Die Presse, 2. April 1990: 8.

86. "Economic Situation of Changing East Europe", Paper presented at the Symposium "Vienna - A Spring-Board for Doing Business with Eastern Europe", Jakarta, May 22, 1990 (WIFO-Vorträge 46), 30 Seiten.

87. "Makroökonomische Fragen der zweiten Etappe", in: Bundesministerium für Finanzen, 2.Etappe Steuerreform - Verteilungsfragen und Ökologieaspekte, Symposium, Wien, Juni 1990: 73-92.

88. "Entwicklung des österreichischen Bausparwesens", Geschäftsbericht 1990 der s-Bausparkasse, Wien 1991.

89. "Kapital- und Finanzierungshilfe für die Oststaaten", WIFO-Gutachten im Auftrag der Oesterreichischen Kontrollbank AG., 18. Jänner 1991 (Koautoren: H. KRAMER, J. STANKOVSKY).

90. "Finanzplatz Österreich: Stand und Perspektiven", Schweizerische Kreditanstalt, Bulletin 3/1991: 14-15.

90a. Englische Fassung: "Austria's Financial Services Industry: What Next?", Credit Suisse, Bulletin, Swiss Banking Magazine 97(3), 1991: 16-17.

91. "Zahlungsverkehrssysteme und Zahlungsverkehr in Österreich", WIFO-Gutachten, gefördert vom Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Wien, Juli 1991, 254 Seiten, ISBN 3-901069-12-7 (Koautor: P. MOOSLECHNER).

92. "Debt, Capital Requirement and Financing of the Eastern Countries", WIFO-Gutachten im Auftrag der Oesterreichischen Kontrollbank AG, Wien, März 1992, 102 Seiten, ISBN 3-901069-18-6 (Koautoren: H. KRAMER, J. STANKOVSKY).

92a. Vorläufige Version in Deutsch: "Verschuldung, Kapitalbedarf und Finanzierung der Oststaaten", WIFO, November 1991 (hektographiert).

93. "Wie hoch ist Österreich im Ausland verschuldet?", Internationale Wirtschaft, 10/1992: 15.

94. "Materialien zu Fragen der Wettbewerbspolitik", unveröffentlichtes Manuskript, Wien, März 1992, 15 Seiten.

95. "Prospects for Eastern Europe", paper prepared for the presentation of ERECO's book on Europe in 1996, organised by Cambridge Econometrics, London, 18 May, 1992.

96. "Financial Perspectives of Eastern Countries", WIFO paper prepared for the Round Table on World Financial Markets, Vienna, November 1992, 60 Seiten (with J. STANKOVSKY)

97. "Capital Needs and Investment Financing in Eastern Countries", in: D.E. FAIR, R.J. RAYMOND (eds.), The New Europe: Evolving Economic and Financial Systems in East and West, Dordrecht-Boston-London 1993: 363-389 (with A. STEINHERR).

97a. Vorläufige Version: WIFO Working Paper 55, October 1992.

98. "Kasachstan: Wirtschaftslage, Reformperspektiven und außenwirtschaftliche Beziehungen zu Österreich", Kurzbericht des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien, April 1993, 14 Seiten (vervielfältigt).

99. "Hartwährungspolitik bewährt sich auch in Krisenzeiten", WIFO-Papier für den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 27.Mai 1993, 4 Seiten.

100. "Implications of the opening of Eastern Europe for Germany, Switzerland and Portugal: Comments on H. Vitas and F. Mauro", in: DE FONTENAY, P., GOMEL, G., HOCHREITER, E. (eds.), Western Europe in transition: The impact of the opening up of Eastern Europe and the former Soviet Union", Conference Proceedings, Trieste, October 1994: 137-139 (mimeo).

101. "Bericht der Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften", Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(95) 288 endg./2, Brüssel, 21.6.1995, 117 Seiten (verfaßt mit weiteren 16 Experten der "Molitor-Gruppe").

102. "Central Europe as an Economic Area? Prospects for Further Economic Integration from an Austrian Perspective" WIFO Working Paper 81, August 1995, 21 Seiten (Koautoren: K. GUGLER, M. SCHEKULIN).

102a. Vorläufige Version: "Austria, Hungary and the Czech Republic as an Economic Area?", paper presented at the Conference on Medium Term Economic Assessment, Helsinki, 7-9 June 1995, 18 Seiten.

103. "Wirtschaftsstandort Österreich – Wettbewerbsstrategien für das 21. Jahrhundert" (Herausgeber), Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, Februar 1996, X+340 Seiten, ISBN 3-9011676-00-7.

104. "Wirtschaftspolitik und Wettbewerb der Standorte", in: H. HANDLER (Hsg.), Wirtschaftsstandort Österreich – Wettbewerbsstrategien für das 21. Jahrhundert, Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, Februar 1996: 3-22.

105. "Ansätze zu einem Leitbild für den Wirtschaftsstandort Österreich", in: H. HANDLER (Hsg.), Wirtschaftsstandort Österreich – Wettbewerbsstrategien für das 21. Jahrhundert, Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, Februar 1996: 80-90 (Koautoren: S. BUCHINGER, P. DARLAP)

106. "Marktmacht des Lebensmittelhandels in Österreich: Rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen", in: Bundesministerium

für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion Wirtschaftspolitik, Wettbewerbsbericht 1995, Wien, März 1996: 19-24. (Koautoren: G. STIFTER, K. WIEDNER).

106a. Englische Version (nicht namentlich gezeichnet): "Market power of food retailers in Austria: General legal and economic conditions", in: EHLERMANN, C.D., LAUDATI, L.L. (eds.), Proceedings of the European Competition Forum, European Commission, Chichester et al. (Wiley) 1997: 215-221.

107. "Der Einfluß der EU-Mitgliedschaft auf die nationale Wirtschaftspolitik ", Wirtschaftspolitische Blätter, 3-4 1996: 235-244.

108. "The Austrian Economy in the Wake of Joining the EU", Centre for European Policy Studies (CEPS), Working Document No. 103, Brussels, June 1996, 44 Seiten (Koautor: E. HOCHREITER).

108a. Revidierte Version: "The Austrian Economy in the European Union: A first assessment", WIFO Working Paper 88, July 1996, 44 pages, (Koautor: E. HOCHREITER).

108b. "Austria", in: E. JONES, J. FRIEDEN, F. TORRES (eds.), Joining Europe's monetary club: The challenges for smaller member states, New York (St.Martin's) and London (MacMillan) 1998, (Koautor: E. HOCHREITER).

109. "Grundsätzliche Überlegungen zur österreichischen Budgetpolitik", in: H. MATIS, D. STIEFEL (Hsg.), Krise des Steuerstaats – Steuerstaat in der Krise? Plädoyer für einen Funktionswandel des modernen Steuerstaats, Wien (Ueberreuter) 1997: 19-36.

110. "Vom Schilling zum Euro: Wirtschaftspolitische Aspekte des Übergangs" (Herausgeber), Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, März 1997, VII+178 Seiten, ISBN 3-901676-00-X.

111. "Vom Binnenmarkt zur Währungsunion", in: H. HANDLER (Hsg.), Vom Schilling zum Euro: Wirtschaftspolitische Aspekte des Übergangs, Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschafts-

politik, Wien, März 1997: 4-36 (Koautorinnen: C. BURGER, E. FRAUWALLNER).

112. "Der Euro: Aspekte der Umsetzung in den Unternehmen" (Herausgeber, gemeinsam mit P. TAKACS), Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, August 1997, VIII+181 Seiten, ISBN 3-901676-06-6.

113. "Der Wirtschaftsstandort Österreich in der EU-Infrastruktur", in: P. FALLER, G.H. GÜRTLICH (Hsg.), Infrastruktur als Wettbewerbsfaktor: Verkehrs- und Datennetze bestimmen die Erreichbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Standorten, Österreichische Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft, ÖGV Spezial, Band 43 (Dokumentation des Internationalen Verkehrssymposiums 1997 in St. Pölten), Wien 1997: 5-16.

114. "Wettbewerb der Standorte: Anpassungsprobleme Österreichs", in: L. BEINSEN, H.D. KURZ (Hsg.), Ökonomie und Common Sense, Festschrift für Gunther Tichy, Graz 1998: 87-106.

115. "Wirtschaftsstandort Österreich: Globalisierung – Tourismus – Beschäftigung" (Herausgeber), Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, Juni 1998, V+153 Seiten, ISBN 3-901676-11-2.

116. "Tourismusstandort Österreich: Beschäftigungschancen unter geänderten Rahmenbedingungen", in: H. HANDLER (Hsg.), Globalisierung – Tourismus – Beschäftigung, Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, Juni 1998: 2-18.

117. "Regulierungen im Dienstleistungssektor", in: G. CHALOUPEK, M. MESCH (Hsg.), Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor, Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Band 4, Wien (Orac) 1998: 101-110.

118. "Better Regulation Serves Employment" (editor), Austrian Ministry of Economic Affairs, Vienna, October 1998, IV+102 pages, ISBN 3-901676-15-5.

119. "Future Competitiveness of Europe" (editor, jointly with P. DARLAP), European Academy of Excellence, Austrian Ministry

of Economic Affairs, Vienna, December 1998, III+193 pages, ISBN 3-901676-16-3.

120. "Der Euro als Motor für den Binnenmarkt – Auswirkungen auf Unternehmen und Märkte", Verband der Elektrizitätswerke Österreichs, VEÖ-Journal 1-2/1999: 27-30.

121. "Standortpolitik in Österreich – Eine Zwischenbilanz", in: K. AIGINGER, H. FARNLEITNER, S. KOREN, C. RAIDL, W. STADLER (Hsg.), Impulse für das Unternehmen Österreich: Eine Experten-Agenda zur Zukunftssicherung, Wien 1999: 121-128.

122. "Wirtschaftsstandort Österreich: Ernährungswirtschaft" (Herausgeber, gemeinsam mit S. BUCHINGER), Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, August 1999, 325 Seiten, ISBN 3-901676-18-X.

123. "Der Euro: Aspekte der Umsetzung für den Verbraucher" (Herausgeber, gemeinsam mit E. FRAUWALLNER), Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, Oktober 1999, X+344 Seiten, ISBN 3-901676-20-1.

124. "Vom Binnenmarkt zur Währungsunion – Neues Geld, gleicher Wert", in: H. HANDLER, E. FRAUWALLNER (Hsg.), Der Euro: Aspekte der Umsetzung für den Verbraucher, Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, Oktober 1999: 4-17 (Koautorin: E. FRAUWALLNER).

125. "Der Unternehmer und die Banken: Neue Herausforderungen auf Finanzmärkten" (Herausgeber, gemeinsam mit E. FRAUWALLNER), Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, November 1999, VI+204 Seiten, ISBN 3-901676-21-X.

126. "Neue Herausforderungen auf Finanzmärkten", in: E. FRAUWALLNER, H. HANDLER (Hsg.), Der Unternehmer und die Banken: Neue Herausforderungen auf Finanzmärkten, Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, November 1999: 3-17.

127. "Hannes im Unglück? Reminiszenzen zu Farnleitners Wirtschaftspolitik", Februar 2000, unveröffentlicht (Koautorin: C. BURGER).

128. "Zahlungsbilanz einst und jetzt" (Herausgeber, gemeinsam mit C. BURGER), Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, Februar 2000, IV+143 Seiten, ISBN 3-901676-25-2.

129. "Neuer Stellenwert der Zahlungsbilanz im Euroraum?", in: C. BURGER, H. HANDLER (Hsg.), Zahlungsbilanz einst und jetzt, Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, Februar 2000: 1-32 (Koautorin: C. BURGER).

130. "Wohnbauforum: Mehr Markt oder mehr Staat für Gemeinnützige?", Wirtschaftsministerium, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, April 2000, II+81 Seiten, ISBN 3-901676-23-6 (Herausgeber, gemeinsam mit A. SOMMER).

131. "Unternehmensgründung: Bedeutung und volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen", in: N. KAILER, H. PERNSTEINER, R. SCHAUER (Hsg.), Initiativen zur Unternehmensgründung und Unternehmensentwicklung: Konzeptionelle Überlegungen und Fördermaßnahmen auf dem Prüfstand, Wien (Linde Verlag) 2000: 21-37.

132. "Eastern enlargement: The sooner, the better?" (editor, jointly with S. ARNDT und D. SALVATORE), European Academy of Excellence, Austrian Ministry for Economic Affairs and Labour, Economic Policy Section, Vienna, July 2000, VIII+325 Seiten, ISBN 3-901676-26-0.

133. "What will Eastern enlargement do to accession countries?", in: S. ARNDT, H. HANDLER, D. SALVATORE (eds.), Eastern enlargement: The sooner, the better?, European Academy of Excellence, Austrian Ministry for Economic Affairs and Labour, Economic Policy Section, Vienna, July 2000: 10-27 (Koautorin: C. BURGER).

134. "Bürgernahes Wirtschaftsrecht", Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, November 2000 (Herausgeber, gemeinsam mit W. FUCHS).

135. "Brauchen wir nationale Zahlungsbilanzen im Euroraum?", erscheint in: Wirtschaftspolitische Blätter 2001, (Koautorin: C. BURGER).

136. "Vom Leistungserbringer zum Regulator – ein Paradigmenwechsel", Österreichs Außenwirtschaft 2000/01, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien, März 2001: 260-276 (Koautorin: C. BURGER).

Weitere Publikationen:

Namentlich gezeichnete Beiträge in den "Monatsberichten" des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Quartalsberichte zur aktuellen Währungssituation) sowie nicht gezeichnete Beiträge (insbesondere zu den "Monatsberichten" und zu österreichischen Bankzeitschriften), u.a.:

- "Die internationale Konjunktur zu Beginn des Jahres 1973", Länderbank, Wirtschaftsdienst, 28. Jahrgang, Nr. 3, Anfang Februar 1973: 3-6.
- "Die Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft im Jahre 1972", Länderbank, Wirtschaftsdienst, 28. Jahrgang, Nr. 4, Mitte Februar 1973: 4-6.
- "Das österreichische Sozialprodukt im Jahre 1972", Länderbank, Wirtschaftsdienst, 28. Jahrgang, Nr. 9, Anfang Mai 1973: 3-6.
- "Die jüngsten Aufwertungen von D-Mark und Schilling", Länderbank, Wirtschaftsdienst, 28. Jahrgang, Nr. 14, Mitte Juli 1973: 5-6.

- "Private Consumption Could Pace Norway's Growth in 1975 as Oil, Other Sectors, Lag", IMF Survey, April 14, 1975: 98-99.
- "Entwicklungstendenzen der amerikanischen Wirtschaft im Jahre 1975", Länderbank, Wirtschaftsdienst, 30. Jahrgang, 1975.
- "Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds", Länderbank, Wirtschaftsdienst, 30. Jahrgang, Nr. 19, Anfang Oktober 1975: 3-5.
- "Tätigkeitsbericht der Weltbankgruppe", Länderbank, Wirtschaftsdienst, 30. Jahrgang, Nr. 19, Anfang Oktober 1975: 5-7.
- "Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds", Länderbank, Wirtschaftsdienst, 31. Jahrgang, Nr. 21, Anfang November 1976: 3-5.
- "Tätigkeitsbericht der Weltbankgruppe", Länderbank, Wirtschaftsdienst, 31. Jahrgang, Nr. 21, Anfang November 1976: 5-7.
- "Oil Development Helps Norway Grow Through Period of Declining Exports", IMF Survey, April 5, 1976: 108-109.
- "Die Statistische Differenz in der österreichischen Zahlungsbilanz", Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wien 1979, 69 Seiten.

STICHWORTVERZEICHNIS

A

B

C

D

E

F

G

H

I

J

K

L

M

N

O

Ö

P

Q

R

S

T

U

Ü

V

W

X

Z

PUBLIKATIONEN DER SEKTION GRUNDSATZFRAGEN

Wirtschaftsstandort Österreich – Wettbewerbsstrategien für das 21. Jahrhundert (Handler [Hrsg.]); Februar 1996; 2. Aufl. Februar 1998

Wettbewerbsbericht; März 1996

Deregulierung im Wirtschaftsrecht (Winner); Oktober 1996

Reform des Betriebsanlagenrechts (Schwarzer); März 1997

Vom Schilling zum Euro – Wirtschaftspolitische Aspekte des Überganges (Handler [Hrsg.]); März 1997

Ansätze zur Sicherung der Nahversorgung; Juli 1997

Der Euro – Aspekte der Umsetzung in den Unternehmen (Handler, Takacs [Hrsg.]); August 1997

Der österreichische Außenhandel 1997; Dezember 1997

Holz als Standortfaktor – Bauen mit Holz; Jänner 1998

Wirtschaftsstandort Österreich – Rahmenbedingungen im Umbruch (Handler [Hrsg.]); Februar 1998

Wirtschaftsstandort Österreich – Globalisierung – Tourismus – Beschäftigung (Handler [Hrsg.]); Juli 1998

Anreize zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und zur Aufdeckung freier Kapazitäten im öffentlichen Sektor (Wieser); September 1998

Auswirkungen der Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten (Burger); Oktober 1998

Better Regulation Serves Employment (Handler [Ed.]); October 1998

Das österreichische Gründungsgeschehen (Wanzenböck); Oktober 1998

Future Competitiveness of Europe (Darlap, Handler [Ed.]); December 1998

Freie Berufe – Regulierungssysteme (Buchinger); Mai 1999

Wirtschaftsstandort Österreich – Ernährungswirtschaft (Buchinger, Handler [Hrsg.]); August 1999

Der Euro – Aspekte der Umsetzung für den Verbraucher (Frauwallner, Handler [Hrsg.]); Oktober 1999

Der Unternehmer und die Banken – Neue Herausforderungen auf Finanzmärkten (Frauwallner, Handler [Hrsg.]); November 1999

Zahlungsbilanz – Einst und Jetzt (Burger, Handler [Hrsg.]), Februar 2000

Wohnbauforum – Mehr Markt oder mehr Staat für Gemeinnützige? (Handler, Sommer [Hrsg.]), April 2000

Eastern Enlargement: The Sooner, the Better? (Arndt, Salvatore, Handler [Hrsg.]); Juli 2000

Bürgernahes Wirtschaftsrecht – Eine Utopie? (Fuchs, Handler [Hrsg.]; November 2000

Die o.g. Titel können – soweit noch verfügbar – beim BMwA angefordert werden (Fax: 01-714 27 22; Tel.: 01-71100-5653).